HOUSE OF COMMONS
CANADA

BILINGUALISM IN PUBLIC SERVICE OF CANADA

Report of the Standing Committee on Official Languages

Pablo Rodriguez, M.P.
Chair

May 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

105-05588/

BILINGUALISM IN PUBLIC SERVICE OF CANADA

Report of the Standing Committee on Official Languages

Pablo Rodriguez, M.P.
Chair

May 2005

STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

CHAIR

Pablo Rodriguez, M.P.	Honoré-Mercier (QC)

VICE-CHAIRS

Pierre Poilievre, M.P.	Nepean—Carleton (ON)
Yvon Godin, M.P.	Acadie—Bathurst (NB)

MEMBERS

Guy André, M.P.	Berthier—Maskinongé (QC)
Stéphane Bergeron, M.P.	Verchères—Les Patriotes (QC)
Françoise Boivin, M.P.	Gatineau (QC)
Jean-Claude D'Amours, M.P.	Madawaska—Restigouche (NB)
Marc Godbout, M.P.	Ottawa—Orléans (ON)
Guy Lauzon, M.P.	Stormont—Dundas—South Glengarry (ON)
Andrew Scheer, M.P.	Regina—Qu'Appelle (SK)
Hon. Raymond Simard, M.P.	Saint Boniface (MB)
Maurice Vellacott, M.P.	Saskatoon—Wanuskewin (SK)

CLERK OF THE COMMITTEE

Mark D'Amore

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Marion Ménard

THE STANDING COMMITTEE ON OFFICIAL LANGUAGES

has the honour to present its

SECOND REPORT

Pursuant to Standing Order 108(3)(*f*), in its study on bilingualism in Public Service of Canada, the Standing Committee on Official Languages has agreed to the following observations and recommendations:

TABLE OF CONTENTS

GENERAL INTRODUCTION 1

1. THE LANGUAGE OF WORK IN THE PUBLIC SERVICE 2

    1.1 Recent issue: the move of the headquarters of the Canadian Tourism Commission (CTC) 4

2. THE LANGUAGE TRAINING PROGRAM OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE ... 5

    2.1 Waiting lists and spending on language training 6

3. LANGUAGE TESTING BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION 10

4. STAFFING OF BILINGUAL POSITIONS 11

    4.1 The Official Languages Exclusion Approval Order 12

5. STRENGTHENING LANGUAGE REQUIREMENTS FOR MEMBERS OF THE EXECUTIVE GROUP 14

6. THE BILINGUAL BONUS 15

CONCLUSION 17

LIST OF RECOMMENDATIONS 19

APPENDIX A 23

APPENDIX B 25

APPENDIX C — LIST OF WITNESSES 27

APPENDIX D — LIST OF ABBREVIATIONS 29

REQUEST FOR RESPONSE FROM GOVERNMENT 31

MINUTES OF PROCEEDINGS 33

GENERAL INTRODUCTION

In 1969, Parliament adopted the first *Official Languages Act*, which proclaimed the equality of French and English and assured Canadian citizens of the availability of federal services in both English and French across the country. More than 35 years later, it is clear that bilingualism in the federal public service has made great strides. In 1974, 38,164 of 182,789 (21%) of positions in the federal public service were designated bilingual.[1] Thirty years later, this figure had almost doubled: 64,938 of 166,679 positions in the federal public service, that is 39%, were now designated bilingual positions.[2] In the same vein, barely 70% of incumbents of bilingual positions satisfied the language requirements of their position in 1978 and 27% had an exemption from meeting the requirements. In 2003-2004, 85% of employees now satisfied the (bilingual) language requirements of their position and 8% were exempt. As for the representation of Francophones and Anglophones in federal institutions, the federal public service is more representative of the two groups than it was 35 years ago and "reflect[s] their presence in Canadian society reasonably well,"[3] as the Commissioner of Official Languages affirmed in her most recent annual report in 2003-2004.

Despite all this, it became clear to the House of Commons Standing Committee on Official Languages during the course of its work that the complete implementation of the official languages program within the federal public service remains an unattained ideal. Our study focuses on six subjects that were recurring topics of discussion during our work. In section 1, we will examine the question of the language of work within the federal government. We will take the opportunity to discuss the move of the headquarters of the Canadian Tourism Commission (CTC) and the impacts of this administrative reorganization on the language rights of federal employees, as provided for in Part V of the *Official Languages Act*. In section 2, we take stock of the language training services offered in the federal public service. In section 3, we will be looking at the language testing that the Public Service Commission (PSC) administers to federal employees. In section 4, we will make a few comments on the staffing of bilingual positions and the Official Languages Exclusion Order (OLEO) that is currently being reviewed by the PSC. Section 5 will look at strengthening the language requirements for members of the management group. Finally in section 6, we will consider the bilingualism bonus and its relevance 28 years after it was instituted in 1977.

---

1 Treasury Board, *Official Languages in Federal Institutions*, Annual Report 1990-1991, Department of Supply and Services Canada, p. 33.

2 Public Service Human Resources Management Agency of Canada, *Annual Report on Official Languages 2003-2004*, p. 42.

3 Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2003-2004*, Minister of Public Works and Government Services Canada 2004, p. 42.

The Committee would like to take this opportunity to thank the witnesses who participated in our work and who suggested a number of improvements to the official languages program within the federal public service. Their help was very valuable. For our part, we do not claim to have covered all the issues relating to bilingualism in the federal public service, but we do hope our work will stimulate reflection on these issues.

1. THE LANGUAGE OF WORK IN THE PUBLIC SERVICE

Part V of the OLA of 1988 states that French and English are the languages of work of federal institutions and that these institutions must ensure that, in regions designated bilingual, federal public servants can work in the official language of their choice, subject to certain conditions. These bilingual regions are the northern and eastern Ontario sectors, the National Capital Region (NCR), Montréal, certain parts of the Eastern Townships, Gaspé and western Quebec, and the entire province of New Brunswick.

Our work allowed us to see that there still seems to be a great deal of work to be done before we have a federal public service in which both official languages are equal in the workplace. There is a general consensus that French is underused as a language of work, particularly in the NCR. The Public Service Human Resources Management Agency of Canada (PSHRMAC), which is responsible for the general application of the official languages program in the federal public service, recognizes that we "have to make a cultural change within the public service."[4] For its part, the Public Service Alliance of Canada (PSAC) points out that being able to work in French in the NCR is not yet a given and managers must act as agents of change in this matter:

> I would say that the members we represent often say that they cannot speak French in their workplace in the National Capital Region. It's quite simple — they speak English, because it is the language of work. That does nothing to help change the culture. People say that we cannot impose a language of work, but I do not agree with that. The manager at any level can decide that, from now on, people will have to respect each employee's preferred language.[5]

The Professional Institute of the Public Service of Canada (PIPSC) says essentially the same thing as PSAC and also stresses the importance of "bring[ing] about a positive culture change."[6] Many of the witnesses we heard state that it is the members of the management group who are best placed to be these agents of change. The people who occupy positions at the top of the federal public service must demonstrate **leadership,** by exerting a top-down influence with respect to language of work. The Commissioner of Official Languages stresses that "leadership is needed from above"[7] and that "managers must be made aware of their responsibilities"[8] with respect to language of work. In a study

---

4 *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 11, 38th Parliament, 1st session, 9 December 2004 (1025).

5 Ibid., Meeting No. 16, 38th Parliament, 1st session, 10 February 2005 (0955).

6 Ibid., Meeting No. 23, 38th Parliament, 1st session, 24 March 2005 (0930).

7 Ibid., Meeting No. 19, 38th Parliament, 1st session, 24 February 2005 (0925).

8 Ibid.

published in March 2004 on the language of work in the public service, the Office of the Commissioner of Official Languages defines leadership as an aptitude for producing change:

> Leadership implies sharing a vision with all parties involved, with the result that the vision is understood and believed. Leadership also creates an environment that inspires and motivates people to overcome obstacles that may be encountered along the way.[9]

The Association of Professional Executives of the Public Service of Canada (APEX), which represents half of the managers in the Public Service of Canada, is quick to acknowledge that members of the senior levels of the public service have a special role to play in this area:

> APEX feels that top management of the public service, namely the deputy ministers and the associate deputy ministers — and we would include heads of agencies — need to set the example by being functionally bilingual. They should also be held responsible for setting the tone in the workplace.[10]

This statement is particularly revealing given that the four member managers of APEX who gave evidence before our committee openly stated that they use French barely 5 to 10% of the time in their own workplace.[11]

The Committee is convinced that the commitment of the senior public service is a *sine qua non* for the establishment of workplaces conducive to greater use of French in the federal public service. Leadership is essential to that end. This "culture change" called for by a number of witnesses is not an easy objective to attain and cannot be achieved through restrictive regulations or strict directives. A culture change occurs when everyone takes an open-minded approach and those in a position of authority exert their influence:

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that people newly appointed to management positions take a formal training session given by the Canada School of Public Service, in cooperation with the Office of the Commissioner of Official Languages, on the importance of creating and maintaining a workplace conducive to the effective use of both official languages.

---

9 Office of the Commissioner of Official Languages, *Walking the Talk: Language of Work in the Federal Public Service*, March 2004, p. 10.

10 *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 14, 38th Parliament, 1st session, 3 February 2005 (0905).

11 Ibid. (1020).

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that PSHRMAC develop an appropriate audit mechanism to ensure that the federal public service is a workplace that is conducive to the effective use of both official languages, and that it report on the audit in its annual report to Parliament.

The administrative and legislative tools are unequivocal: a new *Language of Work Policy* came into effect on 1 April 2004 and the provisions of the OLA on language of work set out the rights of federal employees. All that is needed now is renewed leadership from senior management for a full and complete implementation.

1.1 Recent issue: the move of the headquarters of the Canadian Tourism Commission (CTC)

On 1 April 2005, the Government of Canada announced that the headquarters of the CTC was being moved from Ottawa to Vancouver. The news release issued by the government says that "[r]elocating the Canadian Tourism Commission head office to Vancouver follows through on a commitment ... to promote a public service that draws on the talents and commitment of Canadians from every region."[12] The expected increase in tourism from the Asia-Pacific region and the holding of the 2010 Winter Olympic and Paralympic Games in Whistler and Vancouver also help explain the move. During her appearance last April 7, the Commissioner of Official Languages expressed fears about the repercussions this decision will have on the language rights of CTC employees. Moving the CTC headquarters to a region that is not designated bilingual for language of work could have negative repercussions for half of CTC employees who are Francophone — even though Francophones in British Columbia have a vibrant community that is served by dynamic network of associations in almost every part of the province.[13] A few days later, the Commissioner of Official Languages asked that an order be adopted that would maintain all the language rights of CTC employees even if the headquarters were no longer in the NCR.[14] The issues surrounding the move of the CTC are sufficient to demonstrate how a government transformation can have unexpected effects on the language rights of one of the official languages groups. In 1999, a task force chaired by the Rector of the University of Moncton, Yvon Fontaine, reported on the negative effects that certain government transformations, such as privatizations or transfers of powers to the provinces, had on service to the public, language of work, equitable participation and the development of official-language minority communities.[15] Six years later, the Fontaine

---

12 See Industry Canada News Releases: www.ic.gc.ca.

13 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Profil de la communauté francophone de la Colombie-Britannique* (2nd Edition), March 2004, p. 11.

14 *Evidence*, Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology, Meeting No. 29, 38th Parliament, 1st session, 11 April 2005 (1705).

15 Task Force on Government Transformations and Official Languages, *Turning Back: Official Languages in the Face of Government Transformations*, Ottawa, January 1999 (commonly called the Fontaine Report).

Report's conclusions still hold true and we think it is essential that the government meticulously evaluate the effects on the official languages of administrative reorganizations like the one decided on in the case of the CTC:

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the federal government ensure that there are no negative repercussions on service to the public in the official language of the client's choice, on the language of work of federal employees and on the development of official language minority communities, when there are major administrative reorganizations, such as the move of the headquarters of a federal institution.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Governor in Council pass an order guaranteeing the right of federal employees to work in the official language of their choice, when the headquarters of a federal department or agency is moved to a region that is not designated bilingual for the purposes of language of work.

This recommendation is simply a reminder of the obligations that the federal government has given itself over the years. For example, Annex C of the 2002 *Policy on Alternative Service Delivery*[16] clearly sets out the guiding principle on official languages that must be respected when the government diversifies the ways in which it offers services to the public. We should add that the accountability framework for the *Action Plan for Official Languages* (March 2003) recently served as a reminder of the Government of Canada's responsibilities in this area.[17]

2. THE LANGUAGE TRAINING PROGRAM OF THE FEDERAL PUBLIC SERVICE

Since 1964, the federal government has offered its employees access to language training during working hours. This language training is offered to unilingual public servants and to people outside the public service who are appointed to bilingual positions and who do not meet the language requirements of their position when they are appointed.

For many years, the PSC was responsible for language training. A short while ago, that responsibility was transferred to the Canada School of Public Service. This transfer of responsibilities occurred at the end of 2003, a few months after the announcement of the *Action Plan for Official Languages*. In the Action Plan, the government of Canada asked the PSC to emphasize the recruiting of candidates who were already bilingual, to offer

---

16 Treasury Board Secretariat, *Policy on Alternative Service Delivery*, 2002, (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps_e.asp).

17 Government of Canada, *The Next Act: New Momentum for Canada's Linguistic Duality: the Action Plan for Official Languages*, 2003, Annex A, p. 63-72.

public servants who are not yet bilingual better access to language training courses at the start of their careers, and to accentuate the efforts to retain and enhance language skills. The PSC plans to spend $38.6 million in the next five years to attain these objectives.

In her appearance before the Committee, PSHRMAC President Michelle Chartrand stated that "[t]he entire language training system [had] aged and [needed] to be updated. It is outdated. What met our needs 30 years ago must now be modernized."[18] The origin of the Committee's interest in questions relating to language training is a study produced by Jim Mitchell on the language training services within the federal government. When he appeared during our first public hearing in 2005, Mr. Mitchell made an observation similar to that of Ms. Chartrand's:

> [T]he language training system today is costly, inefficient, and inflexible; it is not producing people who are truly bilingual or who have a continuing personal engagement with their second official language; too many of those who exit language training quickly lose whatever fluency they had acquired; and too many come out with their attitude toward their second language soured by months of language training and successive failures on the language test.[19]

Mr. Mitchell raised serious points, and the Committee feels that they must be considered. Two issues grabbed our attention: the problem of waiting lists and the call from some witnesses for increased spending on language training programs.

2.1 Waiting lists and spending on language training

A number of witnesses mentioned how long it takes to be admitted to a language course. According to PIPSC, the Canada School of Public Service is not meeting the current demand. That is why there are apparently hundreds of employees on waiting lists for language training.[20] It seems that the *Policy concerning the language requirements for members of the executive group*, which came into effect in 1998, is responsible for the non-availability of language training for certain categories of employees:

> [M]ost of them who have pointed out problems with official languages were people who did not have access to language training. We have been told, both by our members and by departmental representatives, that most funding went to training employees in the EX category, since they had to acquire the second-language skills within some very specific deadlines.[21]

PSAC shares the same position as PIPSC. It claims that the investments of $38.6 million from the *Action Plan for Official Languages* are "mainly benefiting managers and not employees at lower levels who could learn the official language."[22] We feel that, as

---

18 *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 11, 38th Parliament, 1st session, 9 December 2005 (1025).

19 Ibid., Meeting No. 13, 38th Parliament, 1st session, 1 February 2005 (0905).

20 Ibid., Meeting No. 23, 38th Parliament, 1st session, 24 March 2005 (0915).

21 Ibid. (0925).

22 Ibid., Meeting No. 16, 38th Parliament, 1st session, 10 February 2005 (0940).

the years pass, accessibility problems will be less and less acceptable inasmuch as the *Action Plan for Official Languages* is designed to resolve them. It is essential that the government ensure that all Francophone and Anglophone employees, regardless of their occupational group, have access to quality language training courses in a shorter period of time.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Canada School of Public Service promote its language training services and that these services be accessible to all federal employees within a reasonable time frame, without any restriction in terms of specific groups of employees.

However, we feel that responsibility for the full implementation of the official languages program in the federal public service must not rest solely with the employer. Employees themselves must take responsibility and integrate language training in their training and professional development action plan, as both PSHRMAC[23] and APEX[24] mentioned in their evidence.

In our work, we have tried to learn more about the performance of the language training program and the results attained over the years. The study by Mr. Jim Mitchell, while interesting, does not constitute in-depth research on the issue but is instead an individual point of view based on a sampling of 20 people, as the author himself admits:

> It was not a research study, or a scientific study, or a survey of the opinions of a large number of officials. It was not that at all. Rather, as the title indicates, it was a coherent proposal setting out a vision of language training in the public service in the future. These are the ideas of a single individual, myself.[25]

For the moment, it is premature to propose a vision of the future without a more detailed portrait of the performance of the current language training program. The data that the federal government provides on the language training services are rather piecemeal. For example, the PSHRMAC and PSC annual reports say nothing about the number of employees who have taken language training or those who have attained the necessary level of competence in their second language after training or about the number of hours of language training needed to reach that point. We feel it is necessary to clearly identify the reasons for the waiting lists. We are asking the PSHRMAC to conduct a detailed study that will collect data based on the indicators that the Treasury Board developed in its *Directive on Language Training and Learning Retention*,[26] which came into effect on 1 April 2004:

---

23 Ibid., Meeting No. 11, 38th Parliament, 1st session, 9 December 2004 (1000).

24 Ibid., Meeting No. 14, 38th Parliament, 1st session, 3 February 2005 (1025).

25 Ibid., Meeting No. 13, 38th Parliament, 1st session, 1 February 2005 (0935).

26 These indicators are listed in Annex A.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the federal government resolve the waiting-list problem that is reducing accessibility to language training services.

A number of our witnesses claimed that a lack of money is the reason for the waiting lists for language training and that it was necessary to increase spending in this area to eliminate them. That is the viewpoint expressed by APEX[27], PSAC[28] and PIPSC.[29] However, the author of a study on language training, Jim Mitchell, advanced the opposite position, maintaining that the language training program could operate "more cheaply while better meeting students' needs."[30] In response to this variety of positions, the Committee asked itself a number of questions:

- Should new funds in fact be invested in the language training program?
- Are private sector language schools better positioned to meet the current demand?
- Will the additional funds provided through the *Action Plan for Official Languages* make it possible to reduce the current waiting lists?

The Committee is not in a position to answer these questions at this time. It would have difficulty doing so given that the PSHRMAC informed the Committee that it does not know the annual expenditures on the language training program since 1999. Until 1998-1999, the Treasury Board Secretariat's annual reports on official languages provided this type of information.[31] In 1999, the Treasury Board ceased collecting this type of data in its central data system on the number of hours of language training. This information should again be available in 2004-2005 based on the PSHRMAC's response, provided to the Committee, to a request from the Information and Research Service at the Library of Parliament (see Annex B).

---

27 *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 14, 38th Parliament, 1st session, 3 February 2005 (0905).

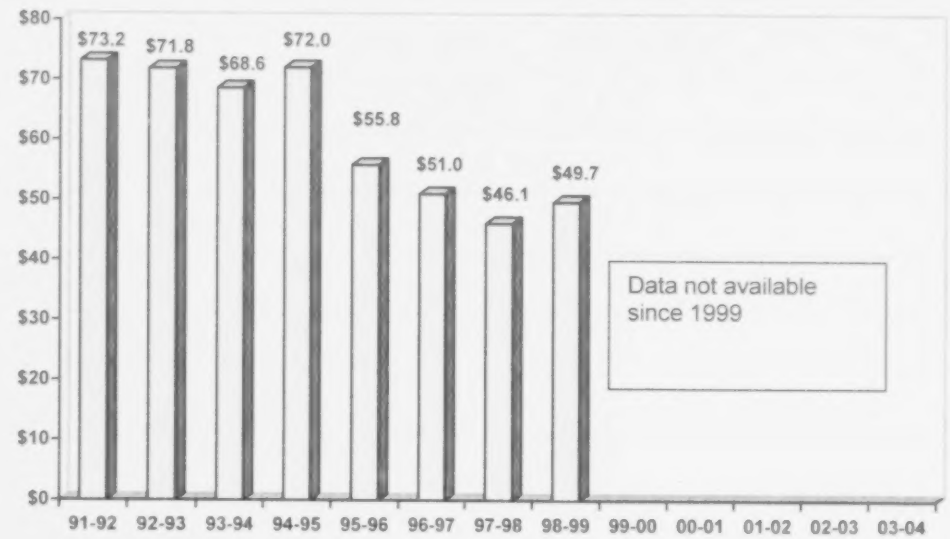
28 Ibid., Meeting No. 16, 38th Parliament, 1st session, 10 February 2005 (0940).

29 Ibid., Meeting No. 23, 38th Parliament, 1st session, 24 March 2005 (0950).

30 Ibid., Meeting No. 13, 38th Parliament, 1st session, 1 February 2005 (0935).

31 It is no longer possible to determine the number of hours of training, since the central data system on the number of hours of language training was eliminated in 1996-1997.

Table 1: Evolution of the cost of language training services, 1991 -1999 (in millions of dollars)



Source: Treasury Board Secretariat, annual reports on official languages, 1991 to 1999.

The Committee is not the first to want to tally up these costs. APEX stated that it did not "know the statistics"[32] on this subject and PIPSC distributed a questionnaire to 24 departments and agencies in order to obtain quantitative and qualitative data on the language training program. The union encountered the same difficulties as the Committee, as its president explained at the March 24 meeting:

> Some departments stated that they did not have the capability to count the number of employees taking language training, or the capability to determine how many employees were part time or only taking language training after hours. The same holds true for tracking the budget allocation for language training.[33]

We feel that language training is the keystone to a public service that is truly bilingual in terms of both language of service and language of work. Thus, before making a statement on injecting new funds into this sector, the Committee prefers to have all the necessary information on hand so that it can judge whether this program is working under real effective conditions. The performance and quality of language training services have to be evaluated in relation to the amounts spent on them. Given the investment of public funds that language training requires, we are asking the PSHRMAC to once again collect this type of data, in a spirit of increased accountability to Parliament.

---

[32] *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 14, 38th Parliament, 1st session, 3 February 2005 (0935).

[33] Ibid., Meeting No. 23, 38th Parliament, 1st session, 24 March 2005 (0915).

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the PSHRMAC provide the data required on language training services, both those offered by public and by private suppliers, and that it report on this in its annual report on official languages tabled in Parliament, as Treasury Board did until 1999. In particular, departments and agencies must provide PSHRMAC with the financial and non-financial data that it needs to conduct analyses of real and forecasted outcomes.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that all federal departments and agencies earmark specific funds (dedicated funds) for language training and that a specific and separate budget item be identified for expenditures incurred in this regard.

We note that the absence of such data is contrary to the recommendations of the Commissioner of Official Languages, who, in her latest annual report, reminded everyone that efficient governance of official languages required "clear individual and collective responsibility, adequate resources and transparent, detailed responsibility."[34] When more data is available on this subject, the Committee will be better placed to determine whether it is necessary to recommend the addition of new funding for language training services in the federal public service. The Committee intends to return to the question of language training services in the years to come, when it will be necessary to determine whether the investments provided for in the *Action Plan for Official Languages* have indeed resolved the waiting lists problem.

3. LANGUAGE TESTING BY THE PUBLIC SERVICE COMMISSION

The Public Service Commission sets the standards that define the skill levels for each of the three levels: Level A — minimum proficiency; Level B — intermediate proficiency; and Level C — superior proficiency, in the areas of reading, writing and oral interaction. However, the deputy heads of federal institutions determine the language requirements of positions within their organization. If a position is designated bilingual, the manager sets the required level of language proficiency using the A, B, and C ratings mentioned above. The PSC is responsible for assessing an individual's second-language proficiency, and this is where language testing comes in.

On 30 November 2004, PSC President Maria Barrados told the members of the Committee that the agency she heads had received complaints, particularly from executives taking language training, they felt "the French oral interaction test had become more difficult, that it was very stressful, that the waiting period for taking the test was too long and that the teaching and testing staff were not delivering the same message about

---

[34] Commissioner of Official Languages, *Annual Report 2003-2004*, Minister of Public Works and Government Services Canada 2004, p. 96.

the criteria assessed by the test."[35] The pass rate on the French oral interaction test has dropped significantly over the past few years. The drop has been greatest for tests at the C level — "from a pass rate of 51% in 2001-2002 to 33% in 2003-2004."[36] In contrast, 82% of Francophones passed the oral interaction test for English the first time and obtained the same level. This drop in pass rates on the French oral interaction test occurred at the same time as the Treasury Board policy decision to increase the use of the CBC level for EX positions and the 31 March 2003 deadline for attaining that level. The pass rates are evidence that there are problems with either French second-language proficiency tests or language training, which may have an impact on equal opportunities for Anglophones. Clearly, these results are not satisfactory and the PSC will have to pay close attention to this situation in the coming years. The Public Service Commission must provide suitable definitions for second-language proficiency levels and set appropriate second-language tests, without lowering the language requirements of bilingual positions.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the Public Service Commission identify the reasons for the high failure rate on French second-language evaluation tests for oral communication skills, and that it present a plan for remedying the situation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages.

4. STAFFING OF BILINGUAL POSITIONS

Positions in the Public Service are assigned to one of four linguistic categories:

- Bilingual — a position in which all, or part, of the duties must be performed in both English and French;
- English essential — a position in which all the duties must be performed in English;
- French essential — a position in which all the duties must be performed in French; and
- either English or French essential ("either/or") — a position in which all the duties can be performed in English or French.

---

35 *Evidence*, Standing Committee on Official Languages, Meeting No. 8, 38th Parliament, 1st session, 30 November 2004 (0910).

36 Ibid.

In 2003-2004, public service positions were broken down according to their language requirements as follows:

Bilingual	English	French Essential	English or French Essential	Incomplete Files	Total
39%	50%	5%	6%	0%	100%
64,938	83,354	8,010	9,009	368	165,679

Source: PSHRMAC, Annual Report on Official Languages 2003-04, p. 46.

The deputy heads of federal departments are responsible for determining the language requirements of positions to be staffed. Non-imperative staffing is a measure used to fill a bilingual position with a candidate who does not meet the language requirements but is eligible for language training or is otherwise excluded. For instance, a position open to candidates from the general public does not need to be staffed on an imperative basis, and this makes it possible for a candidate who does not know the second language to have two years in which to meet the language requirement. Imperative staffing, on the other hand, means that the position is bilingual and the successful candidate must meet the language requirements at the time of appointment.

At the Committee meeting on 9 December 2004, PSHRMAC President Michelle Chartrand discussed the new policies that came into effect on 1 April 2004 to support the use of imperative staffing for bilingual positions, and said, "As imperative staffing becomes the norm, the order will be used less and less."[37]

The Committee welcomes the implementation of these new policies, which can only strengthen bilingualism in the public service. However, the Committee feels it is important that the deputy heads responsible for staffing in federal institutions exercise caution and judgment in determining the language requirements for positions. They must be sure that the use of both official languages is objectively a requirement for performing the duties of the position to be staffed.

4.1 The Official Languages Exclusion Approval Order

The Public *Service Employment Act* defines language proficiency as a qualification, similar to experience, training and other types of qualities. When a deputy head determines that a bilingual position does not immediately require someone with a knowledge of both official languages, the Public Service Official Languages Exclusion Approval Order can be invoked to allow for a unilingual person to be appointed to the position, subject to certain conditions. The exclusion order allows individuals to be excluded for a period of two years under the following conditions:

---

[37] Ibid., Meeting No. 11, 38th Parliament, 1st session, 9 December 2004, (1010).

- They are willing to undertake language training.

- They demonstrate the potential for attaining the required level of language proficiency, currently assessed via the diagnostic test.

- And they agree that, should they fail to attain the level by the end of the exemption period, they will be appointed or deployed to another position for which they meet all the qualifications, including official language requirements.

In its evidence to the Committee last November, the PSC acknowledged that "the use of exclusions [had] not been well monitored"[38] and that "insufficient attention [had] been paid to the application of the conditions of the order."[39] To remedy this situation, the PSC is completing an assessment of the application of the exclusion order. The Committee expects that the exclusion order will be used with circumspection by federal institutions. It is a measure to be used in exceptional cases and must not be used as a means of circumventing the Act, producing negative effects on the quality of the services delivered in French and in English. We also urge deputy heads responsible for staffing bilingual positions to make use of other options before deciding to use the exclusion order, primarily by broadening the area of selection for candidates.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the PSC ensure that the exclusion order is used only in exceptional cases and, if it is used by federal departments and agencies, the PSC must ensure that the right of members of the public to receive services in the official language of their choice is protected.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that, in staffing bilingual positions, federal departments and agencies broaden the geographical area of selection for candidates, before making use of the exclusion order.

RECOMMENDATION 12

The Committee asks that the PSC report on the use of the exclusion order in its annual report to Parliament.

---

38 Ibid., Meeting No. 8, 38th Parliament, 1st session, 30 November 2004 (0915).

39 Ibid.

5. STRENGTHENING LANGUAGE REQUIREMENTS FOR MEMBERS OF THE EXECUTIVE GROUP

On 1 May 1, 1998, the Treasury Board issued the *Policy Concerning Language Requirements for Members of the Executive Group*. With the coming into force of this policy, senior managers in the public service were required to meet the language requirements of their positions (level CBC[40]) by 31 March 2003. Since April 2005, staffing has been imperative for bilingual positions in the public service at the EX-03 level and will be imperative for the EX-02 level in 2007 in the regions designated as bilingual for language-of-work purposes and in unilingual regions if the duties of the position include supervising the incumbents of bilingual positions in a bilingual region. Over the years, imperative staffing has become possible at the higher levels of the public service because most of the candidates are career public servants who have already acquired the language skills required by the government.

In its evidence, APEX stated that, in general, it welcomed the strengthening of language requirements for members of the Executive Group. However, the association expressed concerns regarding the "level of bilingualism for EX-04 and EX-05 positions in regions of the country that are designated unilingual since people cannot maintain their skills in a language that they seldom use."[41] The Committee disagrees with APEX on this matter. Deputy ministers have a definite impact on the creation of a work environment that encourages the use of both official languages. These deputy ministers are role models and must reflect the image of a public service where both official languages are valued. The Committee is of the view that, given their positions, deputy ministers must have a good knowledge of English and French, at a level of bilingualism that is comparable if not higher than that required of other public service managers (EX-02 and EX-03). We find it difficult to understand how public servants can reach the senior echelons of the public service without an adequate knowledge of their second official language. Furthermore, since executives at the EX-3 level constitute the largest pool of replacement candidates for Assistant Deputy Minister positions, it is of the utmost importance that they learn a second official language.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the Privy Council Office require that those appointed to deputy minister positions meet the CBC[42] requirements in the second official language.

Learning both official languages must be an objective in the career training plan for federal employees who are preparing for positions at senior levels of the federal public service. The message must be clear. Access to positions at senior levels of the federal

---

40 "CBC" means level C (superior) for reading, level B (intermediate) for writing, and level C (superior) for oral interaction.

41 Presentation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages by APEX, Ottawa, 3 February 2005.

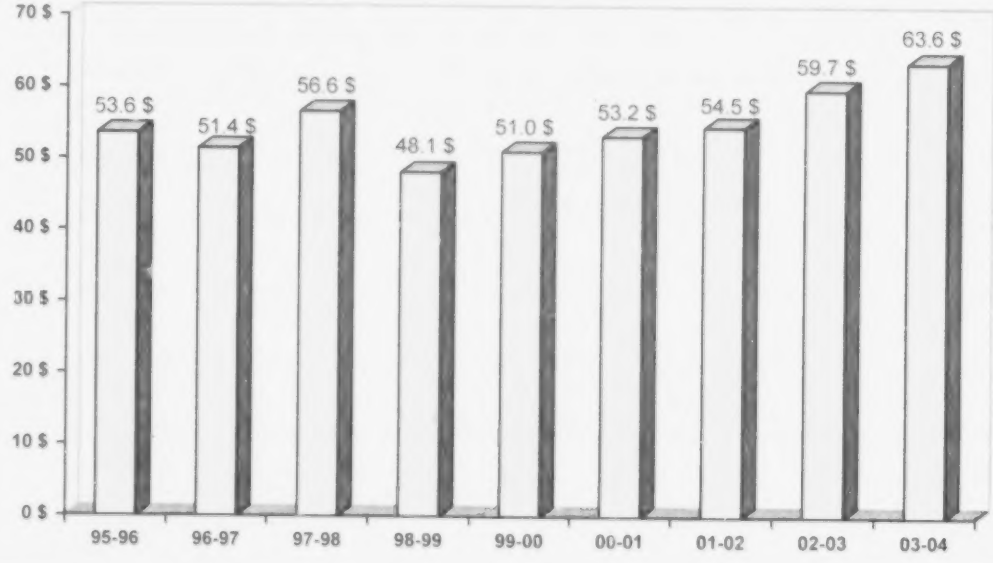
42 "CBC" means level C (superior) for reading, level B (intermediate) for writing, and level C (superior) for oral interaction.

public service will be possible only if the candidates have a superior knowledge of the two official languages. Their duties will entail directing employees of both language groups and communicating with other federal employees across the country. Senior managers are role models for employees in other categories.

6. THE BILINGUALISM BONUS

A federal government employee who occupies a position that has been identified bilingual and who meets the language requirements of his position is eligible for the bilingualism bonus. The bilingualism bonus consists of an annual payment of $800, calculated on a monthly basis and paid on the same basis as regular pay. The bonus was introduced in 1977 and was intended to be a temporary measure designed to encourage learning of the second official language. In 2003-2004, the government spent $63.6 million on the bilingualism bonus and this expenditure has been rising steadily since 1998-1999 (Table 2).

Table 2: Evolution of the cost of the bilingualism bonus, 1995 to 2004 (millions of dollars)



Source: Treasury Board, annual official languages reports from 1995 to 1998 and request for information by the Library of Parliament Parliamentary Information and Research Services to the PSHRMAC. (Reply dated 8 February 2005)

APEX is opposed to keeping the bilingualism bonus and believes that the money would be better spent if it were invested in language training:

> In our opinion, if we set aside the bilingualism bonus and invested more in training young people in their 20s or 30s, when they enter the public service, we would end up having a bilingual pool of public servants who would be at one, two or three levels below that of managers. If that were the case, imperative staffing would not be setting the bar too high; it would simply be a natural transition.[43]

Unions hold the opposite view. When PSAC President Nycole Turmel appeared before the Committee, she reiterated PSAC's view that the bilingualism bonus should be paid "and recognized as salary for pension purposes."[44] PIPSC goes even further, claiming that an increase in the bilingualism bonus would be an incentive that would encourage federal employees to learn a second official language:

> The bilingual bonus should be more than a symbolic payment. It must genuinely reflect the value of the additional skill and the actual service rendered. This requires revisiting the antiquated bilingual bonus of $800 per year, which does not reflect today's market reality (...) The institute is strongly opposed to any unilateral action by the government, either directly or through its various employers, to change the bilingualism bonus (and) to any attempt to factor in the costs of official bilingualism at the bargaining table.[45]

Since 1980, all the commissioners of official languages have asked that the bilingualism bonus be abolished. In 2002-2003, in her annual report on official languages, Treasury Board President Lucienne Robillard said that it was necessary to "rethink whether [the bonus] remains relevant."[46]

Like past parliamentary committees, the Committee is not convinced that there is a clear correlation between the bilingualism bonus and increased bilingual capacity in the federal public service. However, the Committee feels that bilingualism is a specific skill that requires a suitable recognition. We believe it would be more appropriate to consider this qualification in federal employees' salaries. The increase in pay would be based on an evaluation process confirming, throughout their careers, that the recipients have maintained an adequate knowledge of their second language, either by means of a statement from their immediate supervisor or a language test.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that Treasury Board eliminate the bilingualism bonus and that the knowledge of the two official languages be considered a professional skill that is reflected in the salaries of federal employees.

---

43 Evidence, Standing Committee on Official Languages, Meeting No.14, 38th Parliament, 1st session, 3 February 2005 (1025).

44 Ibid., Meeting No.16, 38th Parliament, 1st session, 10 February 2005 (1020).

45 Ibid., Meeting No.23, 38th Parliament, 1st session, 24 March 2005 (0915).

46 Treasury Board Secretariat, *2002-2003 Annual Report on Official Languages*, p. 44.

CONCLUSION

Through the *Action Plan for Official Languages*, the Government of Canada will be investing $64.6 million in new funding over five years in creating an exemplary public service in terms of official languages. The Committee will closely monitor the situation over the coming years to ensure that these investments have the expected outcomes. During our study, we noted that there are still many weaknesses and areas that require improvement. English is still the dominant language of work both in the National Capital Region and in designated bilingual regions, and leadership by members of the EX group is necessary to produce a paradigm shift. Leadership must come from the senior levels of the federal public service and in this regard we expect deputy ministers to be subjected to the same bilingualism requirements as other managers. With regard to language training services, waiting lists discourage potential participants from attending and it is necessary to identify and resolve the underlying reasons for the long waits. Furthermore, there is a lack of accountability in terms of language training and federal departments must be more transparent in this area. Finally, we recommend that the bilingualism bonus be eliminated and that the salaries of bilingual federal employees be adjusted accordingly.

LIST OF RECOMMENDATIONS

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that people newly appointed to management positions take a formal training session given by the Canada School of Public Service, in cooperation with the Office of the Commissioner of Official Languages, on the importance of creating and maintaining a workplace conducive to the effective use of both official languages.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that PSHRMAC develop an appropriate audit mechanism to ensure that the federal public service is a workplace that is conducive to the effective use of both official languages, and that it report on the audit in its annual report to Parliament.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the federal government ensure that there are no negative repercussions on service to the public in the official language of the client's choice, on the language of work of federal employees and on the development of official language minority communities, when there are major administrative reorganizations, such as the move of the headquarters of a federal institution.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Governor in Council pass an order guaranteeing the right of federal employees to work in the official language of their choice, when the headquarters of a federal department or agency is moved to a region that is not designated bilingual for the purposes of language of work.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Canada School of Public Service promote its language training services and that these services be accessible to all federal employees within a reasonable time frame, without any restriction in terms of specific groups of employees.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the federal government resolve the waiting-list problem that is reducing accessibility to language training services.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that the PSHRMAC provide the data required on language training services, both those offered by public and by private suppliers, and that it report on this in its annual report on official languages tabled in Parliament, as Treasury Board did until 1999. In particular, departments and agencies must provide PSHRMAC with the financial and non-financial data that it needs to conduct analyses of real and forecasted outcomes.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that all federal departments and agencies earmark specific funds (dedicated funds) for language training and that a specific and separate budget item be identified for expenditures incurred in this regard.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that the Public Service Commission identify the reasons for the high failure rate on French second-language evaluation tests for oral communication skills, and that it present a plan for remedying the situation to the House of Commons Standing Committee on Official Languages.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the PSC ensure that the exclusion order is used only in exceptional cases and, if it is used by federal departments and agencies, the PSC must ensure that the right of members of the public to receive services in the official language of their choice is protected.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that, in staffing bilingual positions, federal departments and agencies broaden the geographical area of selection for candidates, before making use of the exclusion order.

RECOMMENDATION 12

The Committee asks that the PSC report on the use of the exclusion order in its annual report to Parliament.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that the Privy Council Office require that those appointed to deputy minister positions meet the CBC[1] requirements in the second official language.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that Treasury Board eliminate the bilingualism bonus and that the knowledge of the two official languages be considered a professional skill that is reflected in the salaries of federal employees.

---

1 "CBC" means level C (superior) for reading, level B (intermediate) for writing, and level C (superior) for oral interaction.

APPENDIX A

Part of the Directive on *Language Training and Learning Retention* (Effective date April 1, 2004)

Each institution is responsible for keeping its records and information systems up to date and assessing results in order to report on them to TBS on request. At a minimum, the institution uses the following indicators to assess its situation:

- number of employees who have taken language training during the year for career development purposes;
- number of employees who have taken language training upon appointment or deployment;
- number of employees who have taken language training to meet the language requirements of a position and:
    - have achieved the required second-language proficiency level
    - have not achieved the required second-language proficiency level
    - have been deployed to positions for which they meet the language requirements;
- number of employees who have taken language training for learning retention;
- number of hours of language training used:
    - for staffing purposes
    - for career development purposes;
    - costs associated with language training;
- effectiveness of learning retention measures.

Source: Treasury Board
(http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/dltlr-dflma1_e.asp#_Toc53453930)

APPENDIX B

De : Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca [mailto:Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca]
Envoyé : mercredi 13 avril 2005 12:52 PM
À : Ménard, Marion
Cc : Trim.Katharine@hrma-agrh.gc.ca
Objet : FW: Dépenses annuelles pour la formation linguistique

Mr. Ménard,

Here is some information to respond to your request. The Official Languages Branch maintained a database on the costs of the Official Languages Programs (OLP) on a fiscal-year basis until March 31, 1999. This database was the only centralized system with respect to the costs of the OLP for expenditures within the Public Service. A decision was made to stop capturing this information because it was an expensive process. As a result, there is no information on cost training available or traceable between 2000 and 2004.

The Directive on Language Training and Learning Retention, effective April 1 2004, stipulates, "Each institution is responsible for keeping its records and information systems up to date and assessing results in order to report on them on request." Within this Directive, each department is responsible for monitoring the costs associated with language training and we will be able to better capture costs in the future. Since the fiscal year just ended such information is still not yet available for the year 2004-2005.

The funds allocated to training provided by private schools, or training which departments organize internally are integrated into the overall operational budgets of each government department as are the replacement costs for the employees absent on language training. Language training is one component of each department's training budget and frequently is not reported separately. This issue has been raised frequently and it is our intention to apprise the Committee of new developments as they become available.

Pascale Alexandre
Media / Parliamentary Monitoring Officer | Agent, surveillance Médias et Affaires parlementaires
Media Relations and Parliamentary Affairs | Relations avec les médias et affaires parlementaires
Communications | Communications
Public Service Human Resources Management Agency of Canada | Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
Ottawa, Canada K1A 0G5
613-952-3008 | Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca | facsimile/télécopieur 613-954-1018

Government of Canada | Gouvernement du Canada

Canada

From: Ménard, Marion [mailto:MenarM@parl.gc.ca]
Sent: April 4, 2005 1:37 PM
To: Trim, Katharine
Subject: Annual expenditures on language training

Hello Ms. Trim,

The House of Commons Standing Committee on Official Languages is considering various issues relating to bilingualism in the federal public service. Since the start of proceedings, the amount spent on language training for federal employees has been raised a number of times.

The amounts invested in this sector are shown in Treasury Board's annual report on official languages (see attached spread sheet). This information is apparently not available from 1999-2000 onward.

<<Funding OL 95 - 04.xls>>

Could Treasury Board (or the Public Service Human Resources Management Agency) provide the annual expenditures on language training since 1999-2000?

Thank you very much for your assistance.

Marion Ménard
Analyst, Parliamentary Information and Research Service
Library of Parliament
151 Sparks Street
La Promenade Building
Ottawa, K1A 0A9
Telephone: (613) 995-771
Fax: (613) 992-5015
menarm@parl.gc.ca

APPENDIX C
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Sussex Circle Inc.	2005/02/01	13
James Mitchell, Partner		
Association of Professional Executives of the Public Service of Canada	2005/02/03	14
Paul Choquette, Visiting Executive		
Pierre de Blois, Executive Director		
Robert Emond, President		
Colette Nault, Special Advisor to Executives		
Public Service Alliance of Canada	2005/02/10	16
Lisa Addario, Employment Equity Officer		
Nycole Turmel, National President		
Office of the Commissioner of Official Languages	2005/02/24	19
Dyane Adam, Commissioner		
Gérard Finn, Advisor		
JoAnn Myer, Director General, Policy and Communications Branch		
Michel Robichaud, Director General, Investigations Branch		
House of Commons	2005/03/22	22
Reg Alcock, President of the Treasury Board		
Public Service Human Resources Management Agency of Canada		
Diana Monnet, Vice-President, Official Languages		
Professional Institute of the Public Service of Canada	2005/03/24	23
Michèle Demers, President		
Robert McIntosh, Policy Advisor		

APPENDIX D
LIST OF ABBREVIATIONS

PSAC	Public Service Alliance of Canada
PSHRMAC	Public Service Human Resources Management Agency of Canada
APEX	Association Of Professional Executives of the Public Service of Canada
PSC	Public Service Commission
CTC	Canadian Tourism Commission
OLEO	Official Languages Exclusion Order
PIPSC	Professional Institute of the Public Service of Canada
OLA	*Official Languages Act*
NCR	National Capital Region

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests the government to table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meetings Nos. 13, 14, 16, 19, 22, 23, 31, 32 and 34 which includes this report)* is tabled.

Respectfully submitted,

Pablo Rodriguez, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Thursday, May 19, 2005
(*Meeting No. 34*)

The Standing Committee on Official Languages met *in camera* at 9:15 a.m. this day, in Room 371 West Block, the Chair, Pablo Rodriguez, presiding.

Members of the Committee present: Guy André, Stéphane Bergeron, Françoise Boivin, Jean-Claude D'Amours, Marc Godbout, Yvon Godin, Guy Lauzon, Pablo Rodriguez, Andrew Scheer and Raymond Simard.

In attendance: *Library of Parliament*: Marion Ménard, Analyst.

Pursuant to Standing Order 108(3)(f), the Committee resumed consideration of the study on Bilingualism in Public Service of Canada.

It was agreed, — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed, — That the Chair present the report to the House.

It was agreed, — That, pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and Analyst be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Committee print 550 copies of its report in a bilingual format.

At 9:49 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Mark D'Amore
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

ENJEUX RELATIFS AU BILINGUISME DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Rapport du Comité permanent des langues officielles

Pablo Rodriguez, député
Président

Mai 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

ENJEUX RELATIFS AU BILINGUISME DANS LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Rapport du Comité permanent des langues officielles

Pablo Rodriguez, député
Président

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

PRÉSIDENT

Pablo Rodriguez, député	Honoré-Mercier (QC)

VICE-PRÉSIDENTS

Pierre Poilievre, député	Nepean—Carleton (ON)
Yvon Godin, député	Acadie—Bathurst (NB)

MEMBRES

Guy André, député	Berthier—Maskinongé (QC)
Stéphane Bergeron, député	Verchères—Les Patriotes (QC)
Françoise Boivin, députée	Gatineau (QC)
Jean-Claude D'Amours, député	Madawaska—Restigouche (NB)
Marc Godbout, député	Ottawa—Orléans (ON)
Guy Lauzon, député	Stormont—Dundas—South Glengarry (ON)
Andrew Scheer, député	Regina—Qu'Appelle (SK)
L'hon. Raymond Simard, député	Saint Boniface (MB)
Maurice Vellacott, député	Saskatoon—Wanuskewin (SK)

GREFFIER DU COMITÉ

Mark D'Amore

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Marion Ménard

LE COMITÉ PERMANENT DES LANGUES OFFICIELLES

a l'honneur de présenter son

DEUXIÈME RAPPORT

Conformément à l'article 108(3)*f*) du Règlement, dans le cadre de son étude sur le bilinguisme dans la fonction publique du Canada, le Comité permanent des langues officielles présente les observations et recommandations suivantes :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE 1

1. LA LANGUE DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE 2

   1.1 Enjeu récent : le déménagement du siège social de la Commission canadienne du tourisme (CCT) 4

2. LE PROGRAMME DE FORMATION LINGUISTIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE 6

   2.1 Les listes d'attente et les dépenses en matière de formation linguistique 7

3. L'EXAMEN DES CONNAISSANCES LINQUISTIQUES PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE 11

4. LA DOTATION DES POSTES BILINGUES 13

   4.1 Le décret d'exclusion sur les langues officielles 14

5. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES LINGUISTIQUES POUR LES MEMBRES DU GROUPE DE DIRECTION 15

6. LA PRIME AU BILINGUISME 16

CONCLUSION 18

LISTE DES RECOMMANDATIONS 21

ANNEXE A 25

ANNEXE B 27

ANNEXE C — LISTE DES TÉMOINS 29

ANNEXE D — LISTE DES ABRÉVIATIONS 31

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 33

PROCÈS-VERBAL 35

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En 1969, le Parlement adoptait la première *Loi sur les langues officielles* qui proclamait l'égalité du français et de l'anglais et assurait aux citoyens canadiens la disponibilité des services fédéraux en anglais et en français à la grandeur du pays. Plus de 35 ans plus tard, force est de constater que des progrès ont été réalisés en matière de bilinguisme dans la fonction publique fédérale. En 1974, 38 164 des 182 789 (21 %) postes de la fonction publique fédérale étaient désignés bilingues[1]. Trente ans plus tard, ce chiffre a presque doublé : 64 938 des 166 679 postes de la fonction publique fédérale, soit 39 %, étaient désormais des postes désignés bilingues[2]. Dans la même veine, à peine 70 % des titulaires de postes bilingues satisfaisaient aux exigences linguistiques de leur poste en 1978 et 27 % étaient exemptés d'y satisfaire. En 2003-2004, c'est désormais 85 % des employés qui satisfaisaient aux exigences linguistiques (bilingues) de leur poste et 8 % qui étaient exemptés. Sur le plan de la représentation des francophones et des anglophones dans les institutions fédérales, la fonction publique fédérale est plus représentative des deux groupes linguistiques qu'il y a 35 ans et « reflète assez bien leur présence dans la société canadienne[3] » comme l'affirmait la commissaire aux langues officielles dans son dernier rapport annuel 2003-2004.

Malgré tout, le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes a constaté dans le cadre de ses travaux que la pleine mise en œuvre du programme des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale demeure un idéal à atteindre. Notre étude est axée sur six sujets qui ont fait l'objet de discussions répétées lors de nos travaux. À la section 1, nous nous pencherons sur la question de la langue de travail au sein de l'appareil fédéral. Nous en profiterons pour discuter du déménagement du siège social de la Commission canadienne du tourisme (CCT) et des incidences de cette réorganisation administrative sur les droits linguistiques des employés fédéraux, tels que prévus à la partie V de la *Loi sur les langues officielles*. À la section 2, nous faisons le point sur les services de formation linguistique offerts dans la fonction publique fédérale. À la section 3, il sera question des tests de connaissances linguistiques que la Commission de la fonction publique (CFP) fait passer aux employés fédéraux. À la section 4, nous ferons quelques commentaires sur la dotation des postes bilingues et du Décret d'exclusion sur les langues officielles (DELO) qui fait présentement l'objet d'un examen par la CFP. Dans la section 5, il sera question du renforcement des exigences linguistiques pour les membres du groupe de direction. Enfin, dans la section 6, nous traiterons de la prime au bilinguisme et de sa pertinence, 28 ans après son instauration en 1977.

---

1 Conseil du Trésor, *Les langues officielles dans les institutions fédérales*, Rapport annuel 1990-1991, ministère des Approvisionnements et services Canada, p. 35

2 Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada, *Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004*, p. 46.

3 Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2003-2004*, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004, p. 46.

Le Comité aimerait en profiter pour remercier les témoins qui ont participé à nos travaux et qui ont soumis plusieurs idées pour améliorer le programme des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale. Leur aide fut précieuse. De notre côté, nous ne prétendons pas avoir couvert tous les enjeux relatifs au bilinguisme dans la fonction publique fédérale; nous espérons toutefois que notre travail stimulera la réflexion sur ces questions.

1. LA LANGUE DE TRAVAIL DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La partie V de la LLO de 1988 énonce que le français et l'anglais sont les langues de travail des institutions fédérales et qu'il incombe à celles-ci de veiller à ce que dans les régions désignées bilingues, les fonctionnaires fédéraux puissent travailler dans la langue officielle de leur choix, sous certaines conditions. En résumé, ces régions bilingues sont les secteurs du nord et de l'est de l'Ontario, la région de la capitale nationale (RCN), Montréal, certaines parties des Cantons de l'Est, de la Gaspésie et de l'ouest du Québec, ainsi que toute la province du Nouveau-Brunswick.

Nos travaux ont permis de constater qu'il semble y avoir encore beaucoup de travail à faire avant d'en arriver à une fonction publique fédérale où les deux langues officielles sont à égalité dans le milieu de travail. Il y a un consensus général sur le fait que le français est sous-utilisé comme langue de travail, notamment dans la RCN. L'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada (AGRHFPC), chargée de l'application générale du programme des langues officielles de la fonction publique fédérale, reconnaît qu'il « faut opérer un changement culturel au sein de la fonction publique[4]. » De son côté, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) souligne que la possibilité de travailler en français dans la RCN n'est pas encore un fait acquis et que les gestionnaires doivent agir comme des agents de transformation dans ce domaine :

> Je dirai qu'il est fréquent que les membres que nous représentons nous disent qu'ils ne peuvent pas parler français dans leur milieu de travail, dans la région de la capitale nationale. C'est simple, ils parlent anglais, c'est tout, c'est la langue de travail. Cela n'aide pas à changer la culture. On dit qu'on ne peut pas imposer une langue de travail, mais je suis en désaccord. Le gestionnaire, à quelque niveau que ce soit, peut décider que, dorénavant, les gens devront respecter la langue de chacun[5].

L'Institut professionnel de la fonction publique du Canada (IPFP) tient essentiellement les mêmes propos que l'AFPC et insiste également sur l'importance « que la culture change de façon positive[6] ». Plusieurs des témoins que nous avons entendus affirment que ce sont les membres du groupe de direction qui sont les mieux placés pour être ces

---

4 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 11, 38e législature, 1re session, 9 décembre 2004 (1025).

5 *Ibid*, réunion n° 16, 38e législature, 1re session, 10 février 2005 (0955).

6 *Ibid.*, réunion n° 23, 38e législature, 1re session, 24 mars 2005 (0930).

agents de changement. Les personnes qui occupent les postes dans les hautes sphères de la fonction publique fédérale doivent faire preuve de **leadership,** en exerçant une influence du haut vers le bas en matière de langue de travail. La commissaire aux langues officielles met l'accent sur la nécessité d'un tel « leadership qui vient d'en haut[7] » et d'une plus grande sensibilisation « des gestionnaires à leurs responsabilités[8] » en matière de langue de travail. Dans une étude rendue public en mars 2004 qui portait sur la langue de travail dans la fonction publique fédérale, le Commissariat aux langues officielles définit le leadership comme l'aptitude à produire un changement :

> Le leadersnip suppose de faire part de la vision à toutes les parties en cause, de sorte qu'elles la comprennent et y croient. Il procure également un environnement qui inspirera et motivera les gens à surmonter les obstacles qui pourraient survenir en cours de route[9].

L'Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada (APEX), qui représente la moitié des cadres de la fonction publique du Canada, reconnaît d'emblée que les membres des sphères supérieures de la haute fonction publique ont un rôle particulier à jouer dans ce domaine :

> L'APEX est d'avis que les leaders de la fonction publique, soit les sous-ministres et les sous-ministres délégués — et nous incluons aussi les chefs d'organismes — doivent prêcher par l'exemple et qu'ils doivent donc avoir un niveau de bilinguisme fonctionnel. Ils doivent également être tenus responsables de donner le ton dans le milieu de travail...[10]

Cette déclaration est d'autant plus révélatrice que les quatre cadres francophones membres de l'APEX qui témoignaient devant notre comité ont affirmé ouvertement qu'ils n'utilisaient le français que 5 à 10 % du temps dans leur propre milieu de travail[11].

Le Comité est convaincu que l'engagement de la haute fonction publique constitue une condition indispensable à l'implantation de milieux de travail propices à une utilisation plus grande du français dans la fonction publique fédérale. Pour cela, le leadership doit être au rendez-vous. Ce « changement de culture » réclamé par plusieurs témoins, n'est pas un objectif facile à atteindre, qui se réalise en imposant des règlements contraignants ou des directives sévères. On arrive à un changement de culture en autant que tous et

---

7 *Ibid.*, réunion n° 19, 38e législature, 1re session, 24 février 2005 (0925).

8 *Ibid.*

9 Commissariat aux langues officielles, *De la parole aux gestes : la langue de travail au sein de la fonction publique fédérale*, mars 2004, p. 10.

10 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 14, 38e législature, 1re session, 3 février 2005, (0905).

11 *Ibid.*, (1020).

chacun fassent preuve d'ouverture d'esprit et que les personnes en position d'autorité exercent leur influence :

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les personnes nouvellement nommées à des postes de direction suivent une séance formelle d'information donnée par l'École de la fonction publique du Canada, en collaboration avec le Commissariat aux langues officielles, sur l'importance de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que l'AGRHFPC élabore un mécanisme de vérification approprié afin de s'assurer que la fonction publique fédérale constitue un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles, et qu'elle en fasse état dans son rapport annuel au Parlement.

Les outils administratifs et législatifs sont sans équivoque : une nouvelle *Politique sur la langue de travail* est entrée en vigueur le 1er avril 2004 et les dispositions de la LLO en matière de langue de travail énonce les droits des employés fédéraux. Il reste à pouvoir compter sur un leadership renouvelé de la haute gestion pour une application pleine et entière.

1.1 Enjeu récent : le déménagement du siège social de la Commission canadienne du tourisme (CCT)

Le 1 avril dernier, le gouvernement du Canada, annonçait le déménagement du siège de la CCT de Ottawa à Vancouver. Le communiqué de presse émis par le gouvernement indique « que le déménagement du siège social de la CCT à Vancouver vise à promouvoir une fonction publique qui s'appuie sur les talents et l'engagement des Canadiens de toutes les régions[12]. » L'augmentation prévue du tourisme en provenance de l'Asie-Pacifique ainsi que la tenue des Jeux olympiques et paralympiques d'hiver en 2010 à Whistler et à Vancouver expliquent également ce déménagement. Lors de sa comparution du 7 avril dernier, la commissaire aux langues officielles a exprimé des craintes quant aux répercussions sur les droits linguistiques qu'aura cette décision sur les employés de la CCT. Le déménagement du siège social de la CCT dans une région qui n'est pas désignée bilingue aux fins de la langue de travail pourrait avoir des répercussions négatives pour la moitié des employés de la CCT qui sont

12 Voir les communiqués de presse d'Industrie Canada : www.ic.gc.ca.

francophones — bien que les francophones de la Colombie-Britannique constituent une communauté vibrante, desservie par un réseau associatif dynamique dans la presque totalité de la province[13]. Quelques jours plus tard, la commissaire aux langues officielles a demandé l'adoption d'un décret qui maintiendrait l'intégralité des droits linguistiques des employés de la CCT même si le siège social ne se trouvait pas dans la RCN[14]. Cette problématique entourant le déménagement de la CCT démontre à elle seule comment une transformation gouvernementale peut avoir des effets inattendus sur les droits linguistiques des uns ou des autres. En 1999, un groupe de travail présidé par le recteur de l'Université de Moncton, Yvon Fontaine, faisait rapport sur les effets négatifs de certaines transformations gouvernementales comme les privatisations ou les transferts de pouvoirs aux provinces sur le service au public, la langue de travail, la participation équitable et le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire[15]. Six ans plus tard, les conclusions du Rapport Fontaine sont toujours d'actualité et il nous apparaît essentiel que le gouvernement évalue méticuleusement les incidences sur les langues officielles des réorganisations administratives similaires à celle qui a été décidée dans le cas de la CCT :

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de faire en sorte qu'il n'y ait pas de répercussion négative sur le service au public dans la langue officielle du client, sur la langue de travail des employés fédéraux ainsi que sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, lorsqu'il y a des réorganisations administratives majeures, telles que le déplacement de sièges sociaux d'institutions ou d'organismes fédéraux.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouverneur en conseil d'adopter un décret qui garantit aux employés fédéraux le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix, lorsque le siège social d'une institution fédérale est déménagé dans une région qui n'est pas désignée bilingue pour la langue de travail.

Cette recommandation n'est ni plus ni moins qu'un rappel des obligations que le gouvernement fédéral s'est lui même donné au cours des années. Par exemple,

---

13 Fédération des communautés francophones et acadienne du Canada, *Profil de la communauté francophone de la Colombie-Britannique* (2e édition), mars 2004, p. 11.

14 *Témoignages*, Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie, réunion n° 29, 38e législature, 1re session, 11 avril 2005 (1655).

15 Groupe de travail sur les transformations gouvernementales et les langues officielles, *Maintenir le cap : la dualité linguistique au défi des transformations gouvernementales*, Ottawa, janvier 1999 (communément appelé le Rapport Fontaine).

l'Annexe C de la *Politique sur les différents modes de prestation de service*[16] de 2002 énonce clairement les principes directeurs qui doivent être respectés en matière de langues officielles lorsque le gouvernement diversifie les moyens grâce auxquels il offre des services à la population. Ajoutons que le cadre d'imputabilité du *Plan d'action pour les langues officielles* (mars 2003) est venu rappeler les responsabilités du gouvernement du Canada en cette matière[17].

2. LE PROGRAMME DE FORMATION LINGUISTIQUE DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Depuis 1964, le gouvernement fédéral offre la possibilité à ses employés d'avoir accès à de la formation linguistique pendant les heures de service. La formation linguistique est offerte aux fonctionnaires unilingues ainsi qu'aux personnes venant de l'extérieur de la fonction publique qui sont nommées à des postes bilingues et qui ne satisfont pas aux exigences linguistiques de leur poste au moment de leur nomination.

Pendant de nombreuses années, la formation linguistique était sous la responsabilité de la CFP. Elle relève depuis peu de l'École de la fonction publique du Canada. Ce transfert de responsabilités s'est fait à la fin de 2003, quelques mois après l'annonce du *Plan d'action pour les langues officielles*. Dans le Plan d'action, le gouvernement du Canada a demandé à la CFP de favoriser le recrutement de candidats déjà bilingues, d'offrir un meilleur accès à des cours de langues en début de carrière pour les fonctionnaires qui ne sont pas encore bilingues et d'accentuer les efforts dans le domaine de la rétention et de l'amélioration des compétences linguistiques. La CFP prévoit dépenser 38,6 millions de dollars dans les cinq prochaines années pour atteindre ces objectifs.

La présidente de l'AGRHFPC, Michelle Chartrand, a affirmé lors de son passage devant le Comité que « tout le système de formation linguistique avait vieilli et avait besoin d'être modernisé. Il est désuet. Ce qui correspondait aux besoins il y a 30 ans doit être modernisé[18]. » L'intérêt du Comité pour les questions relatives à la formation linguistique origine d'une étude produite par Jim Mitchell portant sur les services de formation linguistique au sein de l'appareil fédéral. Lorsqu'il est venu témoigner lors de notre première réunion publique en 2005, M. Mitchell a posé un constat similaire à celui de Mme Chartrand :

> Notre système de formation linguistique est coûteux, inefficace et rigide. Il ne permet pas aux gens d'atteindre réellement un niveau de bilinguisme fonctionnel ni

---

16 Secrétariat du Conseil du Trésor, Politique sur les différents modes de prestation de services, 2002, (http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/opepubs/tb_b4/asd-dmps1_f.asp#_Toc921243).

17 Gouvernement du Canada, *Le prochain acte : un nouvel élan pour la dualité linguistique canadienne. Le plan d'action pour les langues officielles*, 2003, p. 67-76.

18 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 11, 38e législature, 1re session, 9 décembre 2005 (1025).

> de s'impliquer personnellement de façon suivie dans la maîtrise de leur seconde langue officielle. Un trop grand nombre de ceux qui abandonnent la formation linguistique perdent rapidement le niveau de maîtrise qu'ils avaient acquis. Ils sont trop nombreux à éprouver de l'amertume envers la langue seconde à la suite de mois de formation linguistique aboutissant à des échecs répétés au test[19].

Les points soulevés par M. Mitchell sont sérieux et le Comité estime qu'il est nécessaire de s'y attarder. Deux enjeux ont retenu notre attention : le problème des listes d'attente et la demande exprimée par certains témoins d'augmenter les dépenses dans le programme de formation linguistique.

2.1 Les listes d'attente et les dépenses en matière de formation linguistique

Plusieurs témoins ont fait état des délais existants avant d'être admis à un cours de langue. Selon l'IPFP, l'École de la fonction publique du Canada ne suffit pas à la demande actuellement. C'est pour cette raison qu'il y aurait plusieurs centaines d'employés en attente de recevoir une formation linguistique[20]. Il semble que l'entrée en vigueur en 1998 de la *Politique concernant les exigences linguistiques pour les membres du groupe de la direction*, est à l'origine de la non-disponibilité de la formation linguistique pour certaines catégories d'employés :

> La majorité de ceux qui ont soulevé des problèmes relatifs aux langues officielles étaient des personnes qui n'avaient pas accès à la formation linguistique. On nous a dit (...) que la majorité des fonds avait été affectée à la formation d'employés de la catégorie EX, étant donné que ces derniers se devaient de maîtriser les habiletés requises dans la deuxième langue à l'intérieur d'échéances très précises[21].

L'AFPC partage la même position que l'IPFP. Elle prétend que les investissements de 38,6 millions de dollars du *Plan d'action pour les langues officielles* servent « principalement aux gestionnaires et non pas aux travailleurs et aux travailleuses de la base qui pourraient apprendre l'autre langue officielle[22]. » Année après année, il nous semble que les problèmes d'accessibilité seront de moins en moins acceptables dans la mesure où le *Plan d'action pour les langues officielles* visait à les résoudre. Il est essentiel que le gouvernement s'assure que tous les employés francophones et anglophones, peu importe leurs groupes professionnels, aient accès à des cours de langue de qualité, à l'intérieur d'un échéancier réduit.

---

19 *Ibid.*, réunion n° 13, 38e législature, 1re session, 1 février 2005 (0905).

20 *Ibid.*, réunion n° 23, 38e législature, 1re session, 24 mars 2005.(0915).

21 *Ibid.*, (0925).

22 *Ibid.*, réunion n° 16, 38e législature, 1re session, 10 février 2005 (0940).

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que l'École de la fonction publique du Canada fasse la promotion de ses services de formation linguistique et qu'ils soient accessibles à tous les employés fédéraux à l'intérieur d'un échéancier raisonnable, sans restriction aucune envers des groupes d'employés en particulier.

Toutefois, nous estimons que la mise en œuvre intégrale du programme des langues officielles au sein de la fonction publique fédérale ne doit pas reposer uniquement sur les épaules de l'employeur. Les employés eux-mêmes doivent se responsabiliser et intégrer la formation linguistique dans leur plan d'action d'apprentissage et de perfectionnement professionnel, comme l'a rappelé l'AGRHFPC[23] et l'APEX[24] dans leur témoignage.

Lors de nos travaux, nous avons essayé d'en savoir plus sur le rendement du programme de formation linguistique et des résultats atteints au cours des années. L'étude de M. Jim Mitchell, bien qu'intéressante, ne constitue pas une recherche approfondie sur la question mais plutôt le point de vue d'un individu basé sur un échantillon de 20 personnes, comme l'a avoué lui-même l'auteur :

> Ce n'est pas une étude de recherche, ni une étude scientifique, ni un sondage d'opinions de toute une gamme de fonctionnaires. Il s'agit plutôt, comme le titre l'indique, d'une proposition cohérente qui donne aux lecteurs une vision de la formation linguistique dans la fonction publique pour l'avenir. Ce sont les idées d'une seule personne, moi-même[25].

Pour l'instant, il est prématuré de proposer une vision d'avenir si nous n'avons pas un portrait plus détaillé du rendement de l'actuel programme de formation linguistique. Les données sur les services de formation linguistiques offerts par le gouvernement fédéral sont plutôt parcellaires. Par exemple, les rapports annuels de l'AGRHFPC ou de la CFP sont silencieux sur le nombre d'employés ayant suivi une formation linguistique, sur ceux qui ont atteint le niveau de compétence demandé dans la langue seconde à la suite de cette formation ou bien le nombre d'heures de formation linguistique nécessaires pour y arriver. Nous croyons qu'il est nécessaire d'identifier avec précision les raisons qui expliquent les listes d'attentes. Nous demandons à l'AGRHFPC de mener une étude détaillée en colligeant notamment des données à partir des indicateurs que le Conseil du Trésor a lui-même élaboré dans sa *Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis*[26] entrée en vigueur le 1er avril 2004 :

---

23 *Ibid.*, réunion n° 11, 38e législature, 1re session, 9 décembre 2004 (1000).

24 *Ibid.*, réunion n° 14, 38e législature, 1re session, 3 février 2005 (1025).

25 *Ibid.*, réunion n° 13, 38e législature, 1re session, 1 février 2005 (0935).

26 Ces indicateurs sont énumérés à l'annexe A.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de résoudre le problème des listes d'attente qui réduisent l'accessibilité aux services de formation linguistique.

Plusieurs de nos témoins ont prétendu que le manque d'argent est à l'origine des listes d'attente pour la formation linguistique et qu'il était nécessaire d'augmenter les dépenses dans ce secteur pour les résorber. C'est le point de vue exprimé notamment par l'APEX[27], l'AFPC[28] et l'IPFP[29]. L'auteur d'une étude sur la formation linguistique, Jim Mitchell, a toutefois avancé la position contraire en soutenant que le programme de formation linguistique pourrait être « moins coûteux tout en répondant davantage aux besoins des étudiants[30]. » Suite à ces positions variées, le Comité s'est posé plusieurs questions :

- Est-ce que de nouveaux fonds devraient effectivement être investis dans le programme de formation linguistique?
- Est-ce que les écoles de langues du secteur privé sont mieux placées pour répondre à la demande actuelle?
- Est-ce que les fonds supplémentaires accordés dans le cadre du *Plan d'action pour les langues officielles* permettront de réduire les listes d'attente actuelles?

Le Comité n'est pas en mesure de répondre à ces questions en ce moment. Il peut difficilement se prononcer dans la mesure où l'AGRHFPC a fait savoir au Comité qu'elle ne connaissait pas les dépenses annuelles affectées au programme de formation linguistique depuis 1999. Jusqu'en 1998-1999, les rapports annuels sur les langues officielles du Secrétariat du Conseil du Trésor fournissaient ce type d'information[31]. En 1999, le Conseil du Trésor a cessé de colliger ce genre de données dans son système central de données sur le nombre d'heures de formation linguistique. Cette information devrait être à nouveau disponible en 2004-2005 selon la réponse fournie au Comité par l'AGRHFPC à une demande du Service de recherche et d'information de la Bibliothèque du Parlement (voir annexe B).

---

27 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 14, 38e législature, 1re session, 3 février 2005 (0905).

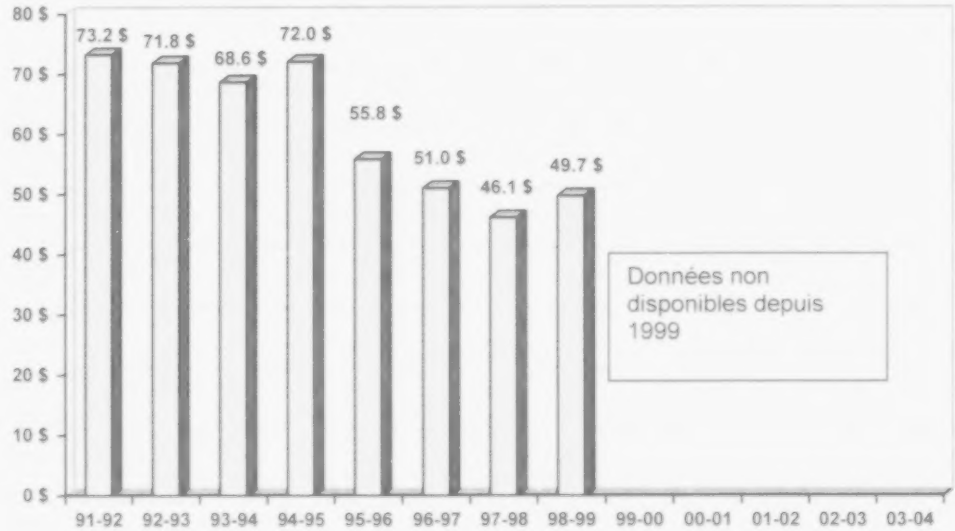
28 *Ibid.*, réunion n° 16, 38e législature, 1re session, 10 février 2005 (0940).

29 *Ibid.*, réunion n° 23, 38e législature, 1re session, 24 mars 2005 (0950).

30 *Ibid.*, réunion n° 13, 38e législature, 1re session, 1 février 2005 (0935).

31 Notons qu'il n'est plus possible également de connaître les heures de formation, le système central de données sur le nombre d'heures de formation linguistique ayant été éliminé en 1996-1997.

Tableau 1 : Évolution des coûts des services de formation linguistique, 1991 -1999 (en millions de dollars)



Source : Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapports annuels sur les langues officielles, 1991 à 1999.

Le Comité n'est pas le premier à vouloir comptabiliser ces coûts. L'APEX a affirmé ne pas « connaître les statistiques[32] » à ce sujet et l'IPFP a distribué un questionnaire à 24 ministères et agences afin d'obtenir des données quantitatives et qualitatives sur le programme de formation linguistique. L'organisation syndicale a éprouvé les mêmes difficultés que le Comité comme sa présidente l'a elle-même expliqué lors de la réunion du 24 mars dernier :

> Certains ministères ont précisé qu'ils n'avaient pas la capacité nécessaire pour compter le nombre d'employés suivant une formation linguistique, ni déterminer combien d'employés suivaient des cours à temps partiel ou bien après leurs heures de travail. Le même raisonnement s'applique au suivi des budgets affectés à la formation linguistique[33].

Nous croyons que la formation linguistique est la clé de voûte dans l'établissement d'une véritable fonction publique bilingue, tant au niveau de la langue de service que de la langue de travail. Aussi, avant de nous prononcer sur l'injection de fonds nouveaux dans ce secteur, le Comité préfère avoir en main toutes les informations nécessaires pour qu'il puisse juger si ce programme fonctionne dans des conditions d'efficacité réelles. Il est nécessaire d'évaluer le rendement et la qualité des

---

32 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 14, 38e législature, 1re session, 3 février 2005 (0935).

33 *Ibid.*, réunion n° 23, 38e législature, 1re session, 24 mars 2005 (0915).

services de formation linguistiques en fonction des sommes qui y sont injectées. Compte tenu de l'investissement de deniers publics que suppose la formation linguistique, nous demandons que l'AGRHFPC collige de nouveau ce genre de données, dans un esprit de reddition de comptes accrue au Parlement.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande à l'AGRHFPC de fournir les données nécessaires en matière de services de formation linguistique, tant ceux offerts par des fournisseurs publics que privés, et qu'elle en fasse état dans son rapport annuel sur les langues officielles déposé au Parlement, comme le faisait le Conseil du Trésor jusqu'en 1999. Les ministères et les organismes doivent notamment fournir à l'AGRHFPC l'information financière et non financière nécessaire pour permettre des analyses en fonction des résultats réels ou attendus.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que toutes les institutions et organismes fédéraux réservent des fonds spécifiques (fonds dédiés) pour la formation linguistique et qu'un poste budgétaire distinct soit identifié pour les dépenses encourues dans ce domaine.

Nous rappelons que l'absence de telles données va à l'encontre des recommandations de la commissaire aux langues officielles qui, dans son dernier rapport annuel, rappelait qu'une gouvernance efficiente des langues officielles nécessitait « une solide responsabilisation individuelle et institutionnelle — des champions de la cause — un ressourcement adéquat et une reddition de comptes transparente et détaillée[34]. » Lorsque davantage de données seront disponibles à ce sujet, le Comité sera mieux en mesure de déterminer s'il est nécessaire de recommander l'ajout de fonds nouveaux dans les services de formation linguistiques de la fonction publique fédérale. Le Comité entend s'intéresser de nouveau à la question des services de formation linguistique dans les années à venir. Il sera nécessaire d'évaluer si les investissements prévus dans le *Plan d'action pour les langues officielles* ont vraiment permis de corriger le problème des listes d'attente.

3. L'EXAMEN DES CONNAISSANCES LINGUISTIQUES PAR LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE

La CFP établit les normes qui définissent le niveau de compétence de chacun des trois niveaux, soit A (capacité minimale), B (capacité intermédiaire) et C (capacité supérieure), pour chacune des aptitudes linguistiques suivantes: la compréhension de

---

[34] Commissaire aux langues officielles, *Rapport annuel 2003-2004*, ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2004, p. 97. (souligné par nous)

l'écrit, l'expression écrite et l'interaction orale. Toutefois, ce sont les administrateurs généraux de chacune des institutions fédérales qui déterminent l'exigence linguistique des postes au sein de leur organisation. Si un poste est désigné bilingue, le gestionnaire établit le niveau de compétence linguistique requis en utilisant les cotes A, B et C définies précédemment. La CFP est chargée d'évaluer la compétence en langue seconde des candidats, et c'est ici qu'entre en jeu l'examen des connaissances linguistiques.

Le 30 novembre 2004, la présidente de la CFP, Maria Barrados, a expliqué aux membres du Comité que l'organisme dont elle est à la tête avait reçu des plaintes, en particulier de la part de cadres en stage de formation linguistique; qui estimaient « que le test d'interaction orale en français était devenu plus difficile, qu'il était très stressant, que le délai d'attente pour subir le test était trop long et que les responsables de l'enseignement et ceux de l'administration des tests se contredisaient relativement aux critères d'évaluation[35]. » Le taux de réussite au test d'interaction orale en français aurait chuté de façon importante au cours des dernières années. Dans le cas du niveau C, « le taux de succès est passé de 51 % en 2001-2002 à 33 % en 2003-2004[36]. » À l'inverse, 82 % des francophones réussissent du premier coup le test d'interaction orale en anglais pour l'obtention du même niveau. Ce déclin au niveau du taux de réussite au test d'interaction orale en français coïncide avec la décision du Conseil du Trésor d'accroître le nombre de postes de cadre de direction exigeant le niveau CBC et d'établir la date butoir du 31 mars 2003 comme date à laquelle les titulaires d'un tel poste devaient avoir obtenu ce niveau. À l'évidence, ces résultats reflètent des problèmes au niveau des tests de compétence en français langue seconde ou de la formation linguistique, qui pourraient avoir des répercussions sur l'accès équitable aux emplois chez les anglophones. Il est clair que ces résultats ne sont pas satisfaisants et que la CFP devra suivre cette situation de près dans les années à venir. Il faut s'assurer que la Commission définisse convenablement le niveau des connaissances de l'autre langue et fasse passer des tests appropriés de langue seconde sans pour autant abaisser les exigences linguistiques des postes bilingues.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande à la Commission de la fonction publique d'identifier les causes qui expliquent le taux élevé d'échec aux tests d'évaluation linguistiques du français langue seconde en ce qui a trait à la communication orale et qu'elle soumette au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes un plan de redressement pour remédier à la situation.

---

35 *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 8, 38e législature, 1re session, 30 novembre 2004 (0910).

36 *Ibid.*

4. LA DOTATION DES POSTES BILINGUES

Il y a quatre critères linguistiques pour évaluer les postes dans la fonction publique :

- bilingue : poste dont l'ensemble ou une partie des fonctions doivent être exercées en français et en anglais;
- anglais essentiel : poste dont toutes les fonctions doivent être exercées en anglais;
- français essentiel : poste dont toutes les fonctions doivent être exercées en français;
- anglais ou français essentiel (poste réversible) : poste dont toutes les fonctions peuvent être exercées en anglais ou en français indifféremment.

En 2003-2004, la répartition des postes de la fonction publique selon l'exigence linguistique se faisait de la façon suivante :

Billingues	Anglais	Français essentiel	Anglais ou français essentiel	Dossiers incomplets	Total
39 %	50 %	5 %	6 %	0 %	100 %
64 938	83 354	8 010	9 009	368	165 679

Source : AGRHFPC, Rapport annuel sur les langues officielles 2003-2004, p. 46.

C'est à l'administrateur général du ministère ou de l'agence de définir les exigences linguistiques des postes à pourvoir. La dotation non impérative est la mesure prise pour nommer à un poste bilingue un candidat ou une candidate qui ne satisfait pas aux exigences linguistiques, mais qui est admissible à la formation linguistique ou exempté de satisfaire aux exigences du poste. Par exemple, un poste qui est ouvert aux candidats du public n'a pas besoin d'être doté de façon impérative, ce qui permet à un candidat qui ne connaît pas la deuxième langue de disposer de deux ans pour satisfaire à l'exigence linguistique demandée. À l'inverse, la dotation impérative veut dire qu'il est obligatoire de nommer à un poste bilingue une personne qui satisfait aux exigences linguistiques du poste au moment de sa nomination.

Lors de la réunion du 9 décembre 2004, la présidente de l'AGRHFPC, Michelle Chartrand, a fait état des nouvelles politiques qui sont entrées en vigueur le 1er avril 2004 et qui renforcent la dotation impérative dans les cas de postes bilingues : « Plus on utilisera la dotation impérative en tant que norme, moins le recours au DELO sera utilisé[37]. »

[37] *Ibid.*, réunion n° 11, 38e législature, 1re session, 9 décembre 2004 (1010).

Le Comité accueille favorablement la promulgation de ces nouvelles politiques, qui ne peuvent que renforcer les capacités bilingues de la fonction publique fédérale. Toutefois, le Comité estime qu'il est important que les administrateurs responsables de la dotation dans les institutions fédérales fassent preuve de circonspection et de jugement lorsque vient le temps de déterminer les exigences linguistiques d'un poste. Les administrateurs doivent s'assurer qu'un poste à être doté requiert objectivement l'utilisation des deux langues officielles pour accomplir les tâches demandées.

4.1 Le décret d'exclusion sur les langues officielles

La *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* définit la compétence linguistique comme une qualification au même titre que l'expérience, la formation et les autres types de qualités. Lorsqu'une un administrateur général juge qu'un poste bilingue n'exige pas immédiatement d'un titulaire d'avoir la connaissance des deux langues officielles, il est possible de recourir au Décret d'exclusion sur les langues officielles (DELO) dans la fonction publique pour permettre à une personne unilingue d'être nommée au poste à certaines conditions. Le DELO permet d'exempter pendant deux ans les personnes qui remplissent les conditions suivantes :

- elles acceptent de suivre de la formation linguistique;
- elles démontrent qu'elles ont le potentiel voulu pour atteindre le niveau de compétence linguistique requis, ce qui est actuellement évalué à l'aide de tests diagnostiques;
- elles conviennent que, si elles n'atteignent pas ce niveau à la fin de leur période d'exemption, elles seront nommées ou mutées à un autre poste pour lequel elles satisfont à toutes les exigences, y compris les connaissances linguistiques.

Lors de sa comparution en novembre dernier, la CFP a admis que le recours au DELO par les administrateurs généraux n'avait « pas été suffisamment contrôlé[38] » et que ses modalités d'application « n'auraient pas toujours été respectées[39]. » Pour remédier à la situation, la CFP procède actuellement à une évaluation du recours au DELO. Le Comité s'attend à ce que le DELO soit utilisé avec une certaine réserve par les institutions fédérales. Il s'agit d'une mesure d'exception, qui ne doit pas servir de mécanisme pour contourner la *Loi* et entraîner des effets négatifs sur la qualité des services offerts en français et en anglais. Aussi, nous incitons les administrateurs généraux chargés de la dotation des postes bilingues à recourir à d'autres options avant de recourir au DELO, notamment en élargissant la zone de recrutement des candidats.

---

38 *Ibid.*, réunion n° 8, 38e législature, 1re session, 30 novembre 2004 (0915).

39 *Ibid.*

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande à la CFP de s'assurer que l'utilisation du DELO soit une mesure d'exception et, si des institutions et organismes fédéraux y ont recours, que la CFP s'assure que le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix est protégé.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande aux institutions et organismes fédéraux d'élargir la zone géographique de sélection des candidats lorsque vient le temps de doter des postes bilingues, avant de recourir au DELO.

RECOMMANDATION 12

Le Comité demande à la CFP de faire rapport sur l'utilisation du DELO dans son rapport annuel au Parlement.

5. LE RENFORCEMENT DES EXIGENCES LINGUISTIQUES POUR LES MEMBRES DU GROUPE DE DIRECTION

Le 1er mai 1998, le Conseil du Trésor promulguait la *Politique concernant les exigences linguistiques pour les membres du groupe de la direction*. Avec l'entrée en vigueur de cette politique, les représentants de la haute direction dans la fonction publique devaient répondre aux exigences linguistiques de leur poste (niveau C-B-C)[40] avant le 31 mars 2003. Depuis avril 2005, la dotation est désormais impérative pour les postes bilingues de la fonction publique du niveau EX-03 et elle le deviendra pour les EX-02 en 2007 dans les régions désignées bilingues aux fins de la langue de travail et dans les régions unilingues si les fonctions du poste incluent la supervision de titulaires de postes bilingues dans une région bilingue. Avec les années, la dotation impérative est devenue possible pour les représentants de la haute direction dans la fonction publique parce que les candidats sont majoritairement des fonctionnaires de carrière qui ont acquis, avec les années, les compétences linguistiques exigées par le gouvernement.

Dans le cadre de son témoignage, l'APEX a affirmé qu'elle avait généralement bien accueilli le renforcement des exigences linguistiques pour les membres du groupe de la direction. Toutefois, l'organisme exprime des préoccupations « quant au bilinguisme exigé pour les sous-ministres des régions unilingues (EX-04 et EX-05). Il serait difficile pour eux de maintenir leur seconde langue officielle dans un environnement où ils ne l'utilisent pas[41]. » Le Comité est en désaccord avec l'APEX sur cette question. Les sous-ministres

---

[40] C-B-C signifie : le niveau « C » (supérieur) pour la compréhension écrite, le niveau « B » (intermédiaire) pour l'expression écrite et le niveau « C » (supérieur) pour l'interaction orale.

[41] Présentation au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes par l'APEX, Ottawa, 3 février 2005.

ont un impact sur la création d'un milieu de travail qui favorise l'utilisation des deux langues officielles. Ces sous-ministres constituent des modèles, qui doivent refléter l'image d'une fonction publique où les deux langues officielles sont valorisées. Aussi, le Comité est d'avis que, de par leurs fonctions, ils doivent avoir une bonne maîtrise du français et de l'anglais, à un niveau comparable sinon supérieur à celui qui est exigé des autres cadres de la fonction publique (EX-02 et EX-03). Nous comprenons difficilement comment les plus hauts fonctionnaires accèdent aux échelons supérieurs de la haute fonction publique sans avoir une connaissance adéquate de la seconde langue officielle. D'autre part, dans la mesure où les EX-3 constituent le groupe de relève le plus important à fournir des candidats aux postes de sous-ministres adjoints, il est primordial qu'ils en viennent à apprendre une seconde langue officielle.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande au Bureau du conseil privé d'exiger que les personnes nommées à des postes de sous-ministre satisfassent aux exigences CBC[42] dans la seconde langue officielle.

L'apprentissage des deux langues officielles doit faire partie du plan de formation professionnelle des employés fédéraux qui envisagent d'occuper les échelons supérieurs de la fonction publique fédérale. Le message doit être sans équivoque. L'accès aux échelons supérieurs de la fonction publique fédérale n'est possible que dans la mesure où les candidats ont une maîtrise supérieure des deux langues officielles. Leurs fonctions les amèneront à diriger des employés des deux groupes linguistiques et à communiquer avec d'autres employés fédéraux à travers le pays. Les employés de la haute gestion servent d'exemple aux autres catégories d'employés.

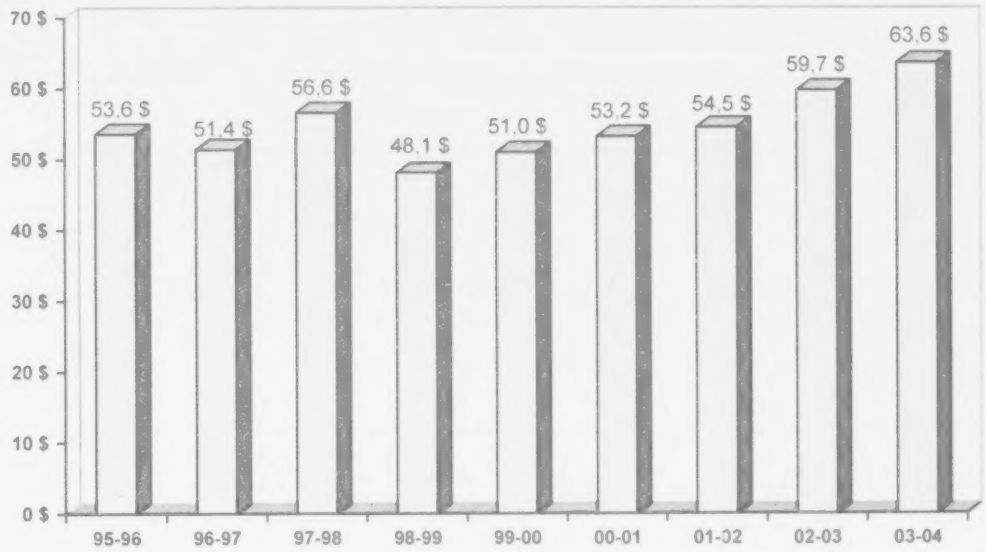
6. LA PRIME AU BILINGUISME

Un employé du gouvernement fédéral qui occupe un poste identifié bilingue et qui satisfait aux exigences linguistiques de son poste est admissible à recevoir une prime au bilinguisme. Cette prime consiste en un paiement annuel fixe de 800 $, réparti sur 12 mois et versé de la même façon que le traitement régulier. Cette prime a été instaurée en 1977 et devait être une mesure temporaire pour inciter l'apprentissage d'une seconde langue officielle. Notons qu'en 2003-2004, le gouvernement a dépensé 63,6 millions de dollars pour la prime au bilinguisme et elle est en hausse constante depuis 1998-1999 (Tableau 2)

---

[42] CBC signifie : le niveau C (supérieur) pour la compréhension écrite, le niveau B (intermédiaire) pour l'expression écrite et le niveau C (supérieur) pour l'interaction orale.

Tableau 2 : Évolution des coûts de la prime au bilinguisme, 1995 à 2004 (en millions de dollars)



Source : Conseil du Trésor, Rapports annuels sur les langues officielles de 1995 à 1998 et demande du Service de recherche et d'information de la Bibliothèque du Parlement auprès de l'AGRHFP. (Réponse en date du 8 février 2005)

L'APEX n'est pas en faveur du maintien de cette prime et pense que l'argent pourrait être mieux utilisé s'il était investi dans la formation linguistique :

> Selon nous, si on mettait de côté la prime au bilinguisme et si on investissait pour offrir de la formation continue aux jeunes dans la vingtaine ou la trentaine, au moment où ils entrent à la fonction publique, on finirait par avoir un bassin de population bilingue dans la fonction publique qui serait à un, deux, et trois niveaux de poste cadres. À ce moment-là, la dotation impérative ne semblerait pas une marche trop haute; ce serait quelque chose de tout à fait naturel[43].

La position des organisations syndicales est à l'opposé. Lors de sa comparution, la présidente de l'AFPC, Nycole Turmel a réitéré la position de son organisme, c'est-à-dire que la prime au bilinguisme devait être maintenue « et reconnue comme un revenu dont on tiendrait compte lors du calcul de la pension[44]. » L'IPFP va plus loin en prétendant qu'une hausse de la prime au bilinguisme constituerait un incitatif pour encourager les employés fédéraux à apprendre une seconde langue officielle :

---

[43] *Témoignages*, Comité permanent des langues officielles, réunion n° 14, 38e législature, 1re session, 3 février 2005 (1025).

[44] *Ibid.*, réunion n° 16, 38e législature, 1re session, 10 février 2005 (1020).

> La prime au bilinguisme doit être plus qu'un paiement symbolique; elle doit véritablement refléter la valeur de cette compétence supplémentaire et du service rendu. Pour ce faire, il faut revoir la prime au bilinguisme désuète de 800 dollars par année qui ne reflète pas la réalité du marché d'aujourd'hui. (...) L'Institut s'oppose vivement à toute tentative unilatérale de l'employeur de changer la prime au bilinguisme ou de prendre en compte les coûts du bilinguisme officiel à la table de négociation.[45]

Tous les commissaires aux langues officielles ont demandé l'abolition de cette prime depuis 1980. En 2002-2003, la présidente du Conseil du Trésor, Lucienne Robillard, mentionnait dans son rapport annuel sur les langues officielles que le gouvernement s'interrogeait « sur la pertinence de cette prime[46]. »

Tout comme d'autres avant nous, le Comité n'est pas certain qu'il y ait une corrélation claire entre la prime au bilinguisme et l'augmentation de la capacité bilingue de la fonction publique fédérale. Toutefois, le Comité estime que le bilinguisme est une compétence particulière qui doit être rétribuée à sa juste valeur. Nous croyons qu'il serait plus approprié de tenir compte de cette qualification dans le traitement salarial des employés fédéraux. Cette bonification salariale reposerait sur un processus d'évaluation, qui confirmerait que les bénéficiaires maintiennent tout au long de leur carrière une connaissance adéquate de la langue seconde, soit par le biais d'une attestation venant d'un superviseur immédiat ou par le biais d'un test linguistique périodique.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande au Conseil du Trésor que la prime au bilinguisme soit abolie et que la connaissance des deux langues officielles soit une compétence professionnelle reflétée dans le traitement salarial des employés fédéraux.

CONCLUSION

Le gouvernement du Canada, par l'entremise du *Plan d'action pour les langues officielles*, investira 64,6 millions de dollars de fonds nouveaux sur cinq ans pour créer une fonction publique exemplaire en termes de langues officielles. Le Comité sera très vigilant dans les années à venir pour s'assurer que ces investissements produisent les résultats attendus. À la suite de nos travaux, nous avons constaté qu'il existe encore des points faibles et des éléments à améliorer. L'anglais est encore dominant comme langue de travail même dans les régions désignées bilingues et dans la RCN et un leadership des membres du groupe de direction est nécessaire pour amener un changement de paradigme. Le leadership doit venir des échelons supérieurs de la fonction publique fédérale et, à ce sujet, nous nous attendons à ce que les sous-ministres soient assujettis

---

[45] *Ibid.*, réunion n° 23, 38e législature, 1re session, 24 mars 2005 (0915).

[46] Secrétariat du Conseil du Trésor, *Rapport annuel 2002-2003 sur les langues officielles*, p. 44.

aux mêmes exigences de bilinguisme que les autres cadres. En ce qui a trait aux services de formation linguistique, les listes d'attente découragent l'accessibilité et il est nécessaire d'identifier les causes pour les résorber. Par ailleurs, la reddition de comptes est déficiente en matière de formation linguistique et les ministères fédéraux devront être plus transparents dans ce domaine. Enfin, nous recommandons que la prime au bilinguisme soit éliminée et que le traitement salarial des employés fédéraux bilingues soit ajusté en conséquence.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que les personnes nouvellement nommées à des postes de direction suivent une séance formelle d'information donnée par l'École de la fonction publique du Canada, en collaboration avec le Commissariat aux langues officielles, sur l'importance de créer et de maintenir un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que l'AGRHFPC élabore un mécanisme de vérification approprié afin de s'assurer que la fonction publique fédérale constitue un milieu de travail propice à l'usage effectif des deux langues officielles, et qu'elle en fasse état dans son rapport annuel au Parlement.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de faire en sorte qu'il n'y ait pas de répercussion négative sur le service au public dans la langue officielle du client, sur la langue de travail des employés fédéraux ainsi que sur le développement des communautés de langue officielle en situation minoritaire, lorsqu'il y a des réorganisations administratives majeures, telles que le déplacement de sièges sociaux d'institutions ou d'organismes fédéraux.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande au gouverneur en conseil d'adopter un décret qui garantit aux employés fédéraux le droit de travailler dans la langue officielle de leur choix, lorsque le siège social d'une institution fédérale est déménagé dans une région qui n'est pas désignée bilingue pour la langue de travail.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que l'École de la fonction publique du Canada fasse la promotion de ses services de formation linguistique et qu'ils soient accessibles à tous les employés fédéraux à l'intérieur d'un

échéancier raisonnable, sans restriction aucune envers des groupes d'employés en particulier.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande au gouvernement fédéral de résoudre le problème des listes d'attente qui réduisent l'accessibilité aux services de formation linguistique.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande à l'AGRHFPC de fournir les données nécessaires en matière de services de formation linguistique, tant ceux offerts par des fournisseurs publics que privés, et qu'elle en fasse état dans son rapport annuel sur les langues officielles déposé au Parlement, comme le faisait le Conseil du Trésor jusqu'en 1999. Les ministères et les organismes doivent notamment fournir à l'AGRHFPC l'information financière et non financière nécessaire pour permettre des analyses en fonction des résultats réels ou attendus.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande que toutes les institutions et organismes fédéraux réservent des fonds spécifiques (fonds dédiés) pour la formation linguistique et qu'un poste budgétaire distinct soit identifié pour les dépenses encourues dans ce domaine.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande à la Commission de la fonction publique d'identifier les causes qui expliquent le taux élevé d'échec aux tests d'évaluation linguistiques du français langue seconde en ce qui a trait à la communication orale et qu'elle soumette au Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes un plan de redressement pour remédier à la situation.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande à la CFP de s'assurer que l'utilisation du DELO soit une mesure d'exception et, si des institutions et organismes fédéraux y ont recours, que la CFP s'assure que le droit du public d'être servi dans la langue officielle de son choix est protégé.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande aux institutions et organismes fédéraux d'élargir la zone géographique de sélection des candidats lorsque vient le temps de doter des postes bilingues, avant de recourir au DELO.

RECOMMANDATION 12

Le Comité demande à la CFP de faire rapport sur l'utilisation du DELO dans son rapport annuel au Parlement.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande au Bureau du conseil privé d'exiger que les personnes nommées à des postes de sous-ministre satisfassent aux exigences CBC[1] dans la seconde langue officielle.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande au Conseil du Trésor que la prime au bilinguisme soit abolie et que la connaissance des deux langues officielles soit une compétence professionnelle reflétée dans le traitement salarial des employés fédéraux.

---

[1] CBC signifie : le niveau C (supérieur) pour la compréhension écrite, le niveau B (intermédiaire) pour l'expression écrite et le niveau C (supérieur) pour l'interaction orale.

ANNEXE A

***Extraits de la Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis* entrée en vigueur le 1er avril 2004.**

« Chaque institution est responsable de garder à jour ses dossiers et ses systèmes d'information et d'évaluer l'atteinte de ses résultats pour, sur demande, en faire rapport au SCT. Au minimum, l'institution doit utiliser les indicateurs suivants pour évaluer sa situation :

- nombres d'employés ayant suivi une formation linguistique durant l'année dans le cadre de développement de carrière;
- nombre d'employés ayant suivi une formation linguistique dès leur nomination ou mutation;
- nombre d'employés ayant suivi une formation linguistique pour satisfaire aux exigences linguistiques d'un poste et :
    - ayant atteint le niveau requis de compétence en langue seconde
    - n'ayant pas atteint le niveau requis de compétence en langue seconde
    - mutés à un poste pour lequel ils satisfont aux exigences linguistiques;
- nombre d'employés ayant suivi une formation linguistique pour maintenir leur acquis;
- heures de formation linguistique utilisées :
    - dans le cadre d'une dotation
    - dans le cadre du développement de carrière;
    - coûts reliés à la formation linguistique;
- efficacité des mesures de maintien de l'acquis. »

Source : Conseil du Trésor,
(www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/OffLang/dltlr-dflma1_f.asp#_Toc53455342)

ANNEXE B

De : Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca [mailto:Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca]
Envoyé : mercredi 13 avril 2005 12:52 PM
À : Ménard, Marion
Cc : Trim.Katharine@hrma-agrh.gc.ca
Objet : FW: Dépenses annuelles pour la formation linguistique

Monsieur,

Voici quelques renseignements concernant votre demande. Jusqu'au 31 mars 1999, la Direction des langues officielles tenait une base de données du coût des programmes des langues officielles par exercice. Cette base de donnée était le seul système centralisé sur le coût de ces programmes au sein de la fonction publique. Il a été décidé de ne plus saisir cette information en raison du coût de l'opération. **Par conséquent, il n'existe aucune information sur le coût de la formation entre 2000 et 2004.**

La *Directive sur la formation linguistique et le maintien de l'acquis*, en vigueur depuis le 1er avril 2004, stipule que « [c]haque institution est responsable de garder à jour ses dossiers et ses systèmes d'information et d'évaluer l'atteinte de ses résultats pour, sur demande, en faire rapport [...]. » Selon cette directive, chaque ministère est chargé de surveiller les coûts associés à la formation linguistique. Nous serons donc en mesure de mieux saisir ces coûts à l'avenir. Puisque l'exercice vient tout juste de prendre fin, l'information n'est pas encore disponible pour 2004-2005.

Les fonds alloués à la formation offerte par des écoles privées, ou à la formation que les ministères organisent à l'interne, sont intégrés dans le budget général d'exploitation de chaque ministère, tout comme le coût de remplacement des employés en formation linguistique. La formation linguistique est un élément du budget de formation de chaque ministère et fait rarement l'objet d'un rapport distinct. Cette question a été soulevée à maintes reprises, et nous avons l'intention d'informer le Comité de tout nouveau développement.

Pascale Alexandre
Media / Parliamentary Monitoring Officer | Agent, surveillance Médias et Affaires parlementaires
Media Relations and Parliamentary Affairs | Relations avec les médias et affaires parlementaires
Communications | Communications
Public Service Human Resources Management Agency of Canada | Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
Ottawa, Canada K1A 0G5
613-952-3008 | Alexandre.Pascale@hrma-agrh.gc.ca | facsimile/télécopieur 613-954-1018

De : Ménard, Marion [mailto:MenarM@parl.gc.ca]
Envoyé : April 4, 2005 1:37 PM
À : Trim, Katharine
Object : Annual expenditures on language training

Bonjour Madame Trim,

Le Comité permanent des langues officielles de la Chambre des communes étudie différents enjeux relatifs au bilinguisme dans la fonction publique fédérale. Il a été question à plusieurs reprises depuis le début de nos travaux des sommes dépensées annuellement pour la formation linguistique des employés fédéraux.

J'ai pu identifier les sommes investies dans ce secteurs dans les rapports annuels sur les langues officielles du Conseil du Trésor de 1995 à 1999 (voir le chiffrier ci-joint). Toutefois, cette information n'apparaît plus disponible à partir de 1999-2000.

<<Funding OL 95 - 04.xls>>

Est-ce que le Conseil du Trésor (ou l'Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique) est en mesure de me transmettre les dépenses annuelles pour la formation linguistique depuis 1999-2000 ?

Je vous remercie pour votre aide, qui est fort appréciée.

Marion Ménard
Analyste, Service d'information et de recherche du Parlement
Bibliothèque du Parlement
151, rue Sparks
Édifice de la Promenade
Ottawa, K1A 0A9
Téléphone : (613) 995-771
Télécopieur : (613) 992-5015
menarm@parl.gc.ca

ANNEXE C
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Sussex Circle Inc.	2005/02/01	13
James Mitchell, partenaire		
Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada	2005/02/03	14
Pierre de Blois, directeur exécutif		
Paul Choquette, cadre supérieur invité		
Robert Emond, président		
Colette Nault, conseillère spéciale auprès des cadres de direction		
Alliance de la Fonction publique du Canada	2005/02/10	16
Lisa Addario, agente d'équité en matière d'emploi		
Nycole Turmel, présidente nationale		
Commissariat aux langues officielles	2005/02/24	19
Dyane Adam, commissaire aux langues officielles		
Gérard Finn, conseiller		
JoAnn Myer, directrice générale, Direction générale des politiques et des communications		
Michel Robichaud, directeur général, Direction générale des enquêtes		
Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada	2005/03/22	22
Diana Monnet, vice-présidente, Langues officielles		
Chambre des communes		
Reg Alcock, président du Conseil du Trésor		
Institut professionnel de la fonction publique du Canada	2005/03/24	23
Michèle Demers, présidente		
Robert McIntosh, conseiller politique		

ANNEXE D
LISTE DES ABRÉVIATIONS

AFPC	Alliance de la fonction publique du Canada
AGRHFPC	Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada
APEX	Association professionnelle des cadres supérieurs de la fonction publique du Canada
CFP	Commission de la fonction publique
CCT	Commission canadienne du tourisme
DELO	Décret d'exclusion sur les langues officielles
IPFP	Institut professionnel de la fonction publique
LLO	*Loi sur les langues officielles*
RCN	Région de la capitale nationale

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents, (*séance n^{os} 13, 14, 16, 19, 22, 23, 30, 31, 32 et 34 incluant le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

Pablo Rodriguez, député

PROCÈS-VERBAL

Le jeudi 19 mai 2005
(*Séance n° 34*)

Le Comité permanent des langues officielles se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 15, dans la pièce 371 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Pablo Rodriguez, président.

Membres du Comité présents : Guy André, Stéphane Bergeron, Françoise Boivin, Jean-Claude D'Amours, Marc Godbout, Yvon Godin, Guy Lauzon, Pablo Rodriguez, Andrew Scheer et Raymond Simard.

Aussi présent : *Bibliothèque du Parlement* : Marion Ménard, analyste.

Conformément à l'article 108(3)f) du Règlement, le Comité reprend l'étude sur le bilinguisme dans la fonction publique du Canada.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport telle que modifiée soit adoptée.

Il est convenu, — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et l'analyste soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaire (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 550 copies de ce rapport en format bilingue.

À 9 h 49, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Mark D'Amore